Capítulo 11

TEORÍAS DE LA TOMA DE DECISIONES

Análisis de la toma de decisiones: su naturaleza y orígenes

Las decisiones son, según la terminología de David Easton, los "resultados" del sistema político, mediante el cual valores son autoritariamente distribuidos dentro de una sociedad. El concepto de toma de decisiones durante largo tiempo ha estado implícito en algunos de los enfoques más viejos de la historia diplomática y el estudio de las instituciones políticas. El estudio de cómo son tomadas las decisiones fue primero sujeto de investigación sistemática en otros campos externos a la ciencia política. Los psicólogos estaban interesados en los motivos subyacentes a las decisiones de un individuo y por qué algunas personas tenían mayores dificultades que otras para tomar decisiones. Los economistas se centraban en las decisiones de los productores, los consumidores, los inversores y otros cuyas elecciones afectaban la economía. Los teóricos de la administración de empresas buscaban analizar y aumentar la eficacia de la toma de decisiones ejecutiva. En el gobierno y especialmente en la planificación de defensa de los años sesenta, las técnicas conocidas por lo general como "efectividad de costo" se utilizaban en el proceso de toma de decisiones, incluida la adquisición de nuevas armas. La toma de decisiones era un punto central para los especialistas en ciencia política interesados en analizar el comportamiento decisorio de los votantes, legisladores, funcionarios oficiales, políticos, líderes de grupos de interés y otros agentes de la arena política.[1] Así, el estudio de la toma de decisiones de política exterior se concentraba en un segmento de un fenómeno más general de interés para las ciencias sociales y los encargados de trazar políticas. Debido a que muchos analistas se han preocupado por la toma de decisiones en situaciones de crisis, la última parte del capítulo abordará dicho tema.

La toma de decisiones simplemente es el acto de elegir entre alternativas posibles sobre las cuales existe incertidumbre. En la política exterior quizás más que en la política nacional —porque el terreno de la anterior por lo general es menos familiar— las alternativas políticas pocas veces están "dadas". A menudo deben formularse a tientas en el contexto de una situación total en la cual los desacuerdos surgirán en torno de cuál evaluación de la situación es más válida, qué alternativas existen, las consecuencias que es probable que fluyan en diversas elecciones y los valores que deberían servir como criterio para distribuir las diversas alternativas de las más preferibles a las menos. Hay controversias tanto en torno de la naturaleza del proceso de toma de decisiones y respecto de

los paradigmas adecuados para su estudio. Dentro de la última generación, la atención ha pasado desde la toma de decisiones como una elección meramente abstracta entre posibles alternativas de máxima utilidad a la toma de decisiones como un proceso gradual que contiene elementos parciales y transacciones entre los intereses organizativos en competencia y las presiones burocráticas.

Enfoques de la teoría de la toma de decisiones

El enfoque que parte de la toma de decisiones para comprender la política internacional no es nuevo. Hace veinticuatro siglos, el historiador griego Tucídides, en su *Guerra del Peloponeso*, examinaba los factores que llevaban a los líderes de las ciudades-estado a decidir los temas de la guerra y la paz, tanto como la alianza y el imperio, con tan gran precisión como lo hacían en las circunstancias en las que estaban inmersos. Se centraba no sólo en las razones conscientes para las elecciones de los hombres de Estado y sus percepciones del entorno sistémico —ambas están reflejadas en los discursos que les atribuye— sino también en las profundas fuerzas psicológicas del temor, el honor y el interés que en variadas combinaciones los motivaban como individuos y les imponían el tono prevaleciente a sus sociedades específicas. Así, Tucídides fue por cierto un temprano estudioso de la toma de decisiones.

La teoría de la toma de decisiones, el centro de este capítulo, identifica una gran cantidad de variables importantes, y sugiere posibles interrelaciones entre ellas. La teoría de la TD (como la denominaremos aquí) marca un cambio significativo respecto del análisis político tradicional en el cual los autores a veces han tenido tendencia a materializar o "personificar" a las naciones-estado como los agentes básicos dentro del sistema internacional. La teoría de la TD dirige la atención no ya a los estados como abstracciones metafísicas o a los gobiernos, o siquiera a instituciones tan ampliamente denominadas como "el Ejecutivo", sino que por el contrario busca iluminar el comportamiento de los tomadores humanos de decisiones, que realmente configuran la política gubernamental. Como Richard Snyder, H. W. Bruck y Burton Sapin lo dicen: "Es una de nuestras elecciones metodológicas básicas definir al Estado tal como sus encargados oficiales de tomar decisiones, aquellos cuyos actos autoritarios son, con todos los fines y objetivos, los actos del Estado. La acción estatal es la acción tomada por quienes actúan en nombre del Estado".[2] Al estrechar el objeto de investigación de una colectividad más grande a una unidad más pequeña de personas responsable de las decisiones, los teóricos de la TD esperan hacer más concreto y más preciso el "locus" del análisis político y así más pasible de análisis sistemático. Sin embargo, se supone que los encargados de tomar decisiones actúan dentro de un entorno total que incluye su sistema político nacional tanto como el sistema internacional como un todo, un entorno interno tanto como un entorno externo.

Se le asigna un lugar central a la percepción en la teoría de la TD. Cuando se enfrentan con la "definición de la situación", la mayoría de los teóricos de la TD consideran al mundo tal como lo ven los encargados

de tomar decisiones, más importante que la realidad objetiva.[3] Así, aceptan la distinción trazada por Harold y Margaret Sprout entre el "psicomedio" y el "entorno operativo" (tratados en el Capítulo 2). Joseph Frankel, sin embargo, aduce que la teoría de la TD debe tomar en cuenta el entorno objetivo, pues aun cuando los factores no presentes en la mente de los encargados de trazar políticas no pueden influir sus elecciones, tales factores pueden ser importantes en la medida en que establecen límites al resultado de sus decisiones.[4] De igual forma, Michael Brecher insiste en que "el entorno operativo afecta los resultados de las decisiones directamente, pero influye en la elección entre opciones políticas, es decir, las decisiones mismas, sólo en la medida en que se filtra a través de las imágenes de los encargados de tomar decisiones".[5]

La situación de decisión (u ocasión)[6]

Braybrooke y Lindblom sugieren que la toma de decisiones, si bien no puede identificarse plenamente con la resolución racional de un problema, sin embargo puede equipararse de manera general con ella.[7] La pregunta ahora surge respecto de cómo los encargados de trazar políticas definen la situación en relación con el problema con el cual se enfrentan. ¿Cómo ven los objetos, las condiciones, a los otros agentes y sus intenciones? ¿Cómo definen las metas de su propio gobierno? ¿Qué valores les resultan más importantes, no in abstracto sino en la medida en que parecen estar en juego en esta situación particular?

Snyder observa que algunas situaciones están más altamente estructuradas que otras. Algunas se captan rápidamente en su sentido, mientras que otras pueden ser más fluctuantes y ambiguas. La urgencia de las situaciones, o la presión para emprender una acción, también variarán ampliamente. Que un problema se considere primordialmente político, económico, militar, social o cultural normalmente tendrá consecuencias respecto de cómo se lo manejará y por parte de quién. Es difícil, al margen del tumulto de opiniones de diplomáticos profesionales, especialistas, periodistas y otros, llegar a una evaluación relativamente precisa de las diversas tendencias y fuerzas activas en una situación externa (y aquí la toma de decisiones de política exterior probablemente es más compleja que la interna). Analizando las intenciones de otro Estado puede ser aún más tramposo. Los encargados de tomar decisiones en un Estado, anticipando una iniciativa política de sus contrapartes en otro, pueden considerar su propio movimiento tendiente a disuadir o impedir como una respuesta puramente defensiva, pero estas medidas pueden parecerles ofensivas a sus contrapartes extranjeras, como lo señalamos en el Capítulo 8.

La política burocrática

Nos hemos referido a la tendencia hipotética de los encargados de tomar decisiones a permitir que sus concepciones del interés nacional se coloreen según sus percepciones de lo que es bueno para su propia unidad buro-

crática. La importancia de las burocracias hace mucho que ha sido reconocida por los estudiosos de la política. Max Weber, por ejemplo, escribió: "En un Estado moderno, el gobernante concreto es necesaria e inevitablemente la burocracia, dado que el poder no se ejerce ni a través de discursos parlamentarios ni por medio de enunciaciones monárquicas, sino a través de las rutinas de la administración".[8] Si bien Weber escribió sobre la era anterior a 1920, su trabajo contiene antecedentes para entender las estructuras burocráticas y la toma de decisiones a fines del siglo XX. Como lo señala Weber, en todos los sistemas políticos avanzados y en todas las economías, surgen estructuras burocráticas que por sí mismas configuran tanto el proceso de toma de decisiones como sus resultados en forma de decisiones. Sin embargo las burocracias, al igual que los gobiernos mismos, especialmente en los sistemas políticos burocráticos, enfrentan restricciones presupuestarias. En consecuencia, los defensores de diversos tipos de política exterior y programas de defensa se encuentran en competencia para la asignación de los recursos escasos. La política exterior y los programas de defensa compiten no sólo con los programas internos (educación, salud, seguridad social, agricultura, transportes, bienestar, energía construcción, conservación, control del delito y renovación urbana) sino entre sí: diversos tipos de programas militares-tecnológicos y transferencias de armas, despliegues de fuerzas, diplomacia de alianzas, ayuda para el desarrollo extranjero, información y programas de intercambio cultural, actividades de inteligencia, apoyo a las organizaciones internacionales y el refuerzo de los procesos de cambio pacíficos. Los intereses divergentes dentro y fuera de los departamentos y agencias que tienen un papel en la política exterior y la seguridad nacional, tanto como las diferencias entre las fuerzas armadas, son ilustrativos de la dimensión político-burocrática de la toma de decisiones.

Morton H. Halperin, en un estudio de diversas decisiones de política exterior, ha demostrado cómo "la política dentro de un gobierno influye en las decisiones y las acciones ostensiblemente dirigidas hacia afuera",[9] y cómo la forma en la cual los funcionarios se centran en temas a menudo depende de su posición burocrática y su perspectiva. Halperin llega a la conclusión de que las acciones o propuestas de un gobierno para influir en el comportamiento de otro gobierno, por lo general se basan en el simple modelo de dos individuos que se comunican adecuadamente entre sí, cuando de hecho probablemente han surgido de un proceso burocrático complejo de "tirar y arrastrar" que no entienden plenamente aquellos que deben llevar adelante la decisión. Más aún, afirma, la respuesta del gobierno extranjero es probable que sea el resultado de un proceso burocrático similar de tirar y arrastrar.[10] (Ver la siguiente sección, "Los tres modelos de Allison".)

Francis E. Rourke ha citado la ley de la inercia burocrática: "Las burocracias en descanso tienden a permanecer en descanso y las burocracias en movimiento tienden a permanecer en movimiento".[11] Los recientes presidentes se han exasperado de tanto en tanto por la lentitud con la cual las burocracias en descanso responden a sus órdenes, pero Rourke observa que esto puede salvar a un líder político de las consecuencias de una decisión brusca. Por el contrario, las dependencias ejecutivas que han

sido estimuladas para desarrollar ciertas capacidades, sea para librar combate, explorar el espacio, negociar acuerdos de control de armamentos o vender armas en el extrior, pueden sentirse forzadas a demostrar su utilidad a través de una actividad que justifique presupuestos mayores. Una vez que las burocracias ganan impulso, es difícil hacer que vayan más lento. Rourke señala que la "irreversibilidad" de ciertos tipos de actividad de las grandes organizaciones contradice la hipótesis de que trazar la política en Estados Unidos "avanza gradualmente de un paso secuencial al otro desde decisiones iniciales al resultado final, permitiendo así una discontinuidad del esfuerzo o una reversión de la dirección en cualquier punto".[12] Concluye que, mientras pueden configurar los puntos de vista de los líderes políticos y del público en temas de política exterior, y a menudo poseen capacidades técnicas que les permiten influir en el flujo de los acontecimientos, sin embargo las dependencias burocráticas componen sólo una parte de un sistema político democrático. Su poder en última instancia depende de la disposición de los demás —por ejemplo, el Congreso y el Presidente— a apoyarlas, aceptar su consejo o legitimar sus actividades coincidiendo con ellas.[13]

Alexander L. George ha llamado la atención sobre el hecho de que el Ejecutivo, en lugar de usar prácticas de administración centralizadas para neutralizar los desacuerdos internos a la burocracia en torno de la política, pueden usar un "modelo de defensa múltiple", un sistema mixto que combina elementos de administración centralizada con ciertos rasgos de modelos de participación pluralista para aprovechar la diversidad de enfoques e intereses en favor del reforzamiento del trazado de políticas racional.[14] Uno de los peligros de la política burocrática contra el cual el Ejecutivo desea cuidarse es la posibilidad de que las subunidades organizativas puedan restringir la competencia entre sí y elaborar transacciones entre ellas antes de que los temas políticos se ventilen en el más alto nivel, de manera que la decisión final es probable que se base en la opción preferida que resulta del proceso de negociación interna. En estas condiciones, por cierto, las opciones políticas que pueden ser viables pero resultan impopulares para la burocracia se vuelven imposibles como consecuencia de una presentación desfavorable o una información inadecuada. Pero George advierte al Ejecutivo contra la tendencia a centralizar y burocratizar en exceso la "búsqueda" y la "evaluación" temprana del análisis político anteriores a la "elección". En un sistema centralizado en exceso, el Ejecutivo puede recibir una gama demasiado estrecha de opciones "ortodoxas" basadas en claves transmitidas, intencionalmente o no, de arriba hacia abajo.

Según George, el conflicto y la negociación dentro de la burocracia pueden contribuir a un proceso de trazado de políticas mejor si pueden ser manejados y resueltos adecuadamente. En consecuencia se inclina por un modelo de defensa múltiple como "parte integral de un *sistema mixto* en el cual la coordinación centralizada y la iniciativa del Ejecutivo serían necesarias".[15] El jefe del Ejecutivo alienta la competencia entre las unidades burocráticas mientras se reserva el poder de evaluar, juzgar y elegir entre las diversas opciones políticas articuladas por los defensores. Dado que los defensores compiten entre sí sólo por la atención del Ejecutivo, se trata

de un sistema de competencia perfecta, altamente preferible a la competencia imperfecta que prevalece en el modelo de negociación-y-transacción burocrática.

Motivaciones y características de los encargados de tomar decisiones

Snyder ha trazado una útil distinción entre dos tipos de motivación: motivos "a fin de" y motivos "debido a".[16] Los primeros son conscientes y articulables: los encargados de tomar decisiones están tomando esta decisión particular a fin de lograr tal objetivo del Estado al cual sirven. Por ejemplo, la administración del presidente Johnson buscó el Tratado de No Proliferación "a fin de" promover la estabilidad internacional restringiendo el número de estados que pueden optar independientemente por la iniciación de hostilidades nucleares. De igual forma, el presidente Reagan eligió su Iniciativa de Defensa Estratégica como un medio eventual de volver las armas nucleares "impotentes u obsoletas". Los motivos "debido a", por el otro lado, son inconscientes o semiconscientes, surgiendo de la experiencia vital previa y el condicionamiento organizativo previo de los defensores más ardientes del tratado. Como lo hemos visto en los capítulos 7 y 8, sin embargo, la mayoría de los macroteóricos son cautos ante la "psicohistoria" como medio de explicar las decisiones y acciones de los líderes políticos.

La mayoría de los teóricos de la toma de decisiones, al igual que la mayoría de los historiadores políticos, coincidirían en que el conocimiento biográfico de los encargados de trazar políticas —incluida su educación, religión, experiencias vitales críticas, entrenamiento profesional, viajes al exterior, salud mental y física y actividades políticas anteriores— puede ayudar a arrojar luz sobre los motivos más profundos y los valores de aquellos que toman decisiones específicas. Sin embargo, se sabe poco acerca de la relación entre la experiencia psíquica interna total de los individuos y sus abiertas elecciones políticas en un contexto organizativo.

Una cosa es reconocer que los antecedentes de un individuo son significativos, especialmente en casos en que hay aberraciones de comportamiento poco comunes respecto de lo que "normalmente" se esperaría sobre la base del análisis de los papeles sociales conocidos y los procesos. Pero es otra cosa bastante diferente trazar un vínculo causal definido entre el acontecimiento psíquico previo (quizás años antes) y la actual acción desviada. Una de las dificultades con la explicación de la psicohistoria es que puede librarse al funcionamiento de una imaginación dramática en exceso activa como sustituto del análisis riguroso de la evidencia real.

El proceso de toma de decisiones

David Easton ha definido la política como "la distribución autoritaria de valores para una sociedad".[17] Esto, en esencia, es lo que implica la toma de decisiones políticas. Pero los teóricos de la TD por lo general no están de acuerdo respecto de si el proceso de toma de decisiones políticas es fun-

damentalmente el mismo que el proceso de toma de decisiones privadas o no públicas. Como especialistas en ciencia política, los autores de este libro se inclinan con fuerza a coincidir con aquellos que postulan importantes diferencias entre las decisiones en una familia, una universidad, una empresa y un departamento gubernamental.[18] Si bien la toma de decisiones pública y privada se caracteriza por diversas mezclas de procesos individuales y colectivos, sin embargo los marcos de referencia y las "reglas del juego" exhiben propiedades bastante específicas.

Dado que los economistas y los estudiosos de administración empresaria han hecho aportes tempranos significativos a la teoría de la TD, la teoría tal como originariamente se la desarrolló reflejaba muchos de los presupuestso del Iluminismo y de los utilitarios benthamianos, con su énfasis en la razón y la educación en la formación de las elecciones sociales humanas. Suponía una persona racional que es claramente consciente de todas las alternativas disponibles y que es capaz tanto de calcular sus respectivos resultados y luego elegir libremente según el orden de preferencias valorativas. Tales presupuestos han sido seriamente cuestionados en este siglo.

Según el modelo clásico de toma de decisiones, los encargados de trazar políticas hacen un cálculo sobre dos dimensiones básicas —utilidad y probabilidad— y suponiendo que son "racionales" intentarán llevar al máximo la utilidad esperada. En otras palabras, después de que todas las alternativas disponibles han sido analizadas, los valores sopesados y las probabilidades evaluadas, los encargados de tomar decisiones pueden elegir su curso óptimo.[19] Snyder señala que "puede suponerse que los encargados de tomar decisiones actúan en términos de preferencias nítidas", pero que estas preferencias, en lugar de ser enteramente individuales, derivan de las reglas del sistema organizativo, la experiencia organizativa compartida durante un período de tiempo, y la información disponible para la unidad de decisión, tanto como de las biografías de los individuos.[20] Snyder, sin embargo, se abstuvo de suscribir plenamente la clásica fórmula explicativa de "llevar al máximo la utilidad esperada", que ya había estado sometida a cuestionamiento antes de que escribiera su ensayo principal sobre el tema.[21]

A continuación debemos plantear la pregunta de si las teorías con las cuales estamos tratando en este capítulo presuponen la racionalidad del proceso de TD o si confinan a los componentes racionales de tal proceso. Durante muchas décadas, la fe intelectual occidental en la racionalidad esencial del comportamiento humano (heredada del Iluminismo) lentamente se ha desintegrado. Freud virtualmente completó el proceso de erosión con sus descubrimientos respecto del papel poderoso jugado en la vida por el inconsciente. Sin embargo, los estudiosos de ciencia política y de relaciones internacionales tienden a suponer que hay algunos elementos racionales en el proceso político, en la medida en que los individuos plantean de forma explícita sus prioridades de metas y diseñan categorías de medios para lograrlas. Más aún, si nuestro conocimiento del individuo nos impulsa a postular la irracionalidad, las exigencias de organización social nos piden que avancemos en dirección a la racionalidad y que empleemos los criterios de "racionalidad" a fin de identificar y entender "lo irracio-

nal". El presupuesto de comportamiento racional ha estado condenado a ser central para gran parte de la teoría de las relaciones internacionales. La racionalidad se define socialmente.

Sin embargo, la teoría de la toma de decisiones —por ejemplo, la desarrollada por el grupo Snyder— no necesariamente supone la racionalidad de los encargados de tomar decisiones. La racionalidad es un elemento que ha de ser convalidado por el análisis empírico más que supuesto. Pero Snyder y sus asociados no difieren sustancialmente de aquellos teóricos modernos de la toma de decisiones gubernamental que han sido influenciados por el concepto de burocracia de Max Weber, que se desarrolla según un plan racional. En la teoría hay un presupuesto de comportamiento deliberado y motivación explícita; el comportamiento no se ve como una actividad meramente al azar. El proceso de la TD se dice que combina elementos racionales; consideraciones de valor en las cuales lo racional puede sintetizarse con lo no racional, lo irracional o lo suprarracional; y factores irracionales o no racionales tales como los complejos psíquicos de los encargados de trazar políticas. J. David Singer, entre otros, ha señalado que bajo condiciones de tensión y ansiedad, los encargados de tomar decisiones pueden no actuar según patrones de utilidad que pudieran llamarse racionales,[22] y Martin Patchen ha sugerido la necesidad de mayor atención a la presencia de factores no racionales y en parte conscientes en las personalidades de aquellos que toman decisiones.[23] Después de examinar tanto modelos no racionales como racionales de toma de decisiones, Sidney Verba llega a la conclusión de que puede ser útil en ciertas circunstancias suponer que los gobiernos "toman decisiones como si estuvieran siguiendo las reglas de la racionalidad medios-fines" y eligen la aternativa que les permite lograr mejor los fines o promover los valores de los encargados de tomar decisiones.[24]

Braybrooke y Lindblom rechazan por insatisfactoria para la mayoría de las decisiones importantes (es decir, aquellas que afectan cambios significativos en el mundo social externo) la "concepción sinóptica" de la toma de decisiones, por la cual se suponen que los encargados de trazar políticas despliegan delante de ellos todas sus alternativas disponibles y miden, contra su escala de valores preferidos, todas las consecuencias probables de los cambios sociales implícitos en los diversos cursos de acción en consideración. Este esquema sinóptico, en su opinión, simplemente no se adecua a la realidad. Presupone la omnisciencia y una especie de análisis abarcador que es prohibitivamente costoso y que las presiones temporales normalmente no permiten. Toda solución, afirman, debe ser limitada por varios factores, incluida la capacidad de resolver problemas del individuo, la cantidad de información disponible, el costo del análisis (en personal, recursos y tiempo) y la práctica inseparabilidad de hecho y valor.[25]

Nadie ha desafiado el modelo clásico de toma de decisiones racional de forma más fundamental, mientras que sin embargo se mantenía dentro de un marco racional, que el eminente economista y teórico de la administración Herbert Simon, quien postula un mundo de "racionalidad limitada". Sustituye el concepto clásico de comportamiento *optimizador* o *maximizador*, por la noción de comportamiento "satisfactorio". Esto presupone que los encargados de trazar políticas no diseñan realmente para

ellos una matriz que muestra todas las alternativas disponibles, los "pros" y los "contras" de valor de cada una y las evaluaciones de probabilidad de las consecuencias esperadas. Por el contrario, sugiere Simon, las unidades de toma de decisiones examinan alternativas secuencialmente hasta que llegan a una que responde a sus patrones mínimos de aceptabilidad.[26] En otras palabras, la gente sigue rechazando las soluciones insatisfactorias hasta que llega a una que pueden coincidir en que es lo suficientemente satisfactoria para permitirles actuar. (Por esta teoría Simon ganó el Premio Nobel de Economía en 1978.) Braybrooke y Lindblom, que tienen preferencia tanto por el modelo de "satisfacción" de Simon y la idea de Karl Popper de "ingeniería gradual", sugieren que el experimentalismo pragmático materializa una estrategia de "gradualismo disjunto". Puesto en su forma más simple, esto quiere decir que los encargados de trazar políticas, especialmente en los estados democráticos, prefieren separar sus problemas de toma de decisiones en pequeños segmentos que les permitan hacer elecciones "graduales" o "marginales" más que profundas o de largo alcance.[27]

La toma de decisiones no es sólo un proceso intelectual que implica la reflexión, la percepción y la intuición creativa de los encargados de trazar políticas, sino que también es un asunto de procesos sociales y cuasi-mecánicos.[28] Entre los especialistas en ciencia política, Arthur F. Bentley y David B. Truman han hecho mucho por subrayar la importancia de los grupos de interés en los procesos de decisión, y William F. Riker, en su estudio de las coaliciones, sugiere que la toma de decisiones pueden depender al menos parcialmente de procesos cuasi-mecánicos en los cuales los agentes son inconscientes de sus papeles de toma de decisiones.[29] Un ejemplo asombroso de conflicto de grupo en la política norteamericana en Oriente Medio es la divergencia de intereses de los elementos pro-israelíes y la industria petrolera. Los procesos cuasi-mecánicos pueden ilustrarse en el caso de individuos que, por motivos de ventaja económica personal, se comprometen en transacciones económicas internacionales tales como importación, inversión extranjera, viajes o vuelo de capitales a bancos de ultramar, que virtualmente fuerzan a los encargados de trazar políticas gubernamentales a adoptar decisiones regulatorias (es decir, en una crisis de balanza de pagos). Robinson y Majak llegan a la conclusión de que las decisiones pueden normalmente entenderse mejor a la luz de tres tipos de procesos (intelectuales, sociales y cuasi-mecánicos), si bien los tres pueden no ser igualmente importantes en un caso dado.[30]

Los tres modelos de Allison

Según Graham T. Allison, la mayor parte de los analistas de política exterior piensa y explica el comportamiento gubernamental en términos del Modelo del Agente Racional o Modelo "Clásico", en el cual las elecciones políticas se ven como actos más o menos deliberados de gobiernos unificados, basados en medios lógicos de lograr objetivos dados. El modelo representa un esfuerzo por vincular una acción a un cálculo plausible.[31] El hombre de Estado de Morgenthau que contempla lo que demanda el

interés nacional en cierta situación, los juegos teóricos de Schelling calculando las exigencias de una mutua disuasión estable o los puntos prominentes a los cuales deben quedar limitadas las guerras, y el analista estratégico Herman Kahn que desarrolla libretos de guerra nuclear mediante un proceso matemático de cálculo de ganancia-ante-costo, todos usan una forma de Modelo de Agente Racional.[32] La gente racional discierne claramente sus objetivos, las opciones en vista y las consecuencias probables de cada elección alternativa antes de tomar su decisión.[33]

"Si bien el Modelo del Agente Racional ha demostrado su utilidad para muchos fines", dice Allison, "hay pruebas poderosas de que debe complementárselo, si no suplantárselo, con marcos de referencia que se centren en la máquina gubernamental".[34] Allison ofrece dos de tales marcos de referencia: un Modelo de Proceso Organizativo y un Modelo de Política Burocrática. En el segundo tiene una considerable deuda intelectual con los escritos de Max Weber. El Modelo de Proceso Organizativo prevé el comportamiento gubernamental menos como un asunto de elección y más como resultados independientes de varias grandes organizaciones, sólo en parte coordinadas por líderes gubernamentales. "Los líderes gubernamentales pueden perturbar esencialmente, pero no controlar esencialmente el comportamiento de estas organizaciones",[35] que está determinado primordialmente por procedimientos operativos habituales de rutina, con desviaciones que pocas veces son más que graduales, excepto cuando ocurre un gran desastre.[36] El Modelo de Proceso Organizativo que Allison prefiere es el de Herbert Simon, basado en el concepto de una racionalidad obligada más que abarcadora, y caracterizado por factorear o dividir los problemas, distribuir las partes del problema a diversas unidades organizativas, el tipo de "comportamiento satisfactorio" descrito antes, limitar la búsqueda de la primera alternativa aceptable y evitar la incertidumbre o el riesgo desarrollando retroalimentación de corto alcance y procedimientos correctivos.[37]

Las organizaciones actúan para resolver problemas inmediatos más que para desarrollar estrategias tendientes a hacer frente a asuntos de más largo plazo.[38]

El tercer modelo de Allison, el Modelo de Política Burocrática, se apoya en el Modelo de Proceso Organizativo, pero en lugar de suponer el control por parte de los líderes de la cima, el Modelo de Política Burocrática plantea la hipótesis de una competencia intensiva entre las unidades de toma de decisiones, y la política exterior es el resultado de la negociación entre los componentes de una burocracia. Los jugadores no están guiados por ningún plan maestro estratégico, sino más bien por concepciones enfrentadas de metas nacionales burocráticas y personales. A veces un grupo puede triunfar sobre otros grupos comprometidos con diferentes alternativas. A menudo, sin embargo, grupos diferentes que tiran hacia diferentes direcciones producen una resultante o decisión "mezcla" que es distinta de la que se proponía un individuo o un grupo. El resultado depende no de la justificación racional de la política o de los procedimientos organizativos de rutina, sino del poder relativo y de la habilidad de los negociadores.[39]

Todas las teorías del proceso de toma de decisiones encuentran dificultades conceptuales. Miriam Steiner, después de analizar comparativamente los trabajos de Snyder y Allison, llegó a la conclusión de que cada uno contiene contradicciones. Snyder afirma que pone los planes y los fines humanos en el centro de su marco conceptual, pero no sigue este camino coherentemente. "Cuando en el interés de la 'objetividad' intenta equiparse con una 'metodología dura' inadvertidamente reduce a sus encargados de tomar decisiones responsables a ser autómatas organizativamente programados."[40] Allison, por el otro lado, insiste, en favor de la precisión, en que los acontecimientos se expliquen no ya teleológicamente en términos de metas y fines, sino científicamente en términos de determinantes causales sujetos a investigación. Pero en esta explicación integrada "poco inteligentemente introduce metas y fines como 'la esencia de la decisión' ".[41] Así, ni Snyder ni Allison, según el punto de vista de Steiner, consiguen suministrar un enfoque que logre objetivos consonantes con su propia metodología distintiva. Por el contrario, cada una empieza en un polo opuesto y avanza en dirección a la otra. Quizás esto es inevitable.

Los ajustes de Snyder y Diesing

Glenn H. Snyder y Paul Diesing han probado empíricamente tres teorías de la toma de decisiones en alrededor de 50 casos de crisis[42]: 1) llevar al máximo la utilidad (la teoría racional clásica); 2) la racionalidad limitada (tomada del modelo de "satisfacción" de Simon); y 3) la política burocrática. Su Modelo de Agente Racional, al igual que el de Allison, está basado en la elección de una alternativa de todas las disponibles que lleva al máximo la utilidad esperada. En la tradición de la racionalidad limitada, uno supone que si una elección debe hacerse entre dos valores diferentes (por ejemplo, la paz y la seguridad nacional), no hay forma racional de calcular cuánto de una ha de sacrificarse para obtener una cantidad dada de la otra. Los encargados de tomar decisiones no pueden llevar al máximo; operan bajo restricciones y buscan un curso aceptable. Snyder y Diesing aducen plausiblemente que el hecho de llevar al máximo y la racionalidad limitada no son explicaciones inconciliables, sino que pueden combinarse tomando cualquiera de las dos teorías como básica y la otra como suplementaria. También hacen la sensata sugerencia de que la teoría de la política burocrática complementa más que compite con las otras dos teorías. "Se centra en los imperativos políticos internos de mantener y aumentar la influencia y el poder, más que en los problemas puramente intelectuales de elegir una estrategia para manejar una oportunidad externa o amenaza."[43] Las teorías de resolución de problemas se aplican mejor a algunos casos; la teoría de la política burocrática, a otros. Los primeros son más aplicables cuando sólo una o dos personas están involucradas en la decisión. Cuando tres o más personas están involucradas, como en un comité o un gabinete, el Modelo de Política Burocrática —que Snyder y Diesing ven como un proceso de formación de una coalición dominante— se aplica mejor.[44]

Snyder y Diesing trazaron una distinción interesante entre negociadores "racionales" e "irracionales" en una crisis. Los negociadores racionales

no pretenden saber al principio de una crisis cuál es la situación precisa, o cuáles son los intereses relativos, las relaciones de poder y las principales alternativas. Reconocen que su juicio inicial puede estar errado, pero son capaces de corregir un mal juicio inicial y percibir las líneas de la situación de negociación en desarrollo a tiempo para manejarla eficazmente.[45] Hacen suposiciones tentativas en la medida en que avanzan y constantemente modifican sus evaluaciones según van recibiendo nueva información.

Los negociadores "irracionales", por el otro lado, avanzan a partir de un rígido sistema de creencias. Están seguros respecto de las metas últimas del adversario, estilo de negociación, preferencias y problemas internos. Reciben consejo (que buscan especialmente de aquellos cuyas opiniones valoran) pero hacen sus propias decisiones. Se ven como los arquitectos de la única estrategia que tiene oportunidad de tener éxito, y adhieren firmemente a dicha estrategia a pesar de todas las dificultades, al margen de la nueva información que entra. Si su estrategia inicial era correcta, los negociadores irracionales pueden ser altamente exitosos; si no, es poco probable que se den cuenta de su error a tiempo para eludir la derrota o el desastre.[46] El engaño es siempre un problema en la negociación. Los negociadores racionales están abiertos a que los engañe el oponente; los negociadores irracionales, a engañarse por sí mismos. Al resolver el problema de procesamiento de la información, una imagen rígida del adversario como alguien totalmente indigno de confianza puede ser tan negativa como una imagen rígida del adversario como alguien totalmente digno de confianza.[47]

La teoría cibernética de la decisión

Hemos visto que la teoría utilitaria clásica de la toma de decisiones basada en el presupuesto de una evaluación racional de costo-valor y resultado-costo, ha merecido crecientes críticas en las últimas décadas. Como alternativa al tradicional "paradigma analítico", John D. Steinbruner ha planteado el "paradigma cibernético" como base para teorías y modelos de toma de decisiones, porque el primero no explica todos los fenómenos observados de la toma de decisiones. Duda de que los seres humanos normalmente intenten analizar problemas complejos separándolos en sus componentes lógicos (cosa que la teoría racional les exige hacer), o que tengan acceso a toda la información y desempeñen todos los cálculos, especialmente respecto de las transacciones de valor (cosa que la teoría clásica presupone). Steinbruner, más aún, expresa insatisfacción con la mayoría de los esfuerzos que hasta ahora ha hecho la escuela analítica por aplicar a las decisiones colectivas conceptos originariamente desarrollados para explicar decisiones de los individuos.[48] Por ejemplo, Steinbruner señala que algunas fallas flagrantes de la disuasión pueden ser atribuibles al hecho de que los gobiernos han actuado contra lo que parecería tener una forzosa lógica analítica. Cita como casos que vienen a cuento el ataque japonés a la flota norteamericana en Pearl Harbor y la movilización del ejército egipcio antes del estallido de la Guerra de los Seis Días de junio de 1967.[49]

Steinbruner ofrece un paradigma potencialmente más fructífero que el analítico, el cibernético, por el cual puede explicarse un comportamiento

altamente exitoso o adaptativo sin recurrir a elaborados mecanismos de toma de decisiones. Empieza por describir unos casos más o menos familiares de simples decisiones cibernéticas. Cuando las abejas obreras ubican flores que tienen polen en un lugar remoto de la colmena, les informan a las otras obreras de su ubicación iniciando una danza que contiene instrucciones para navegar de acuerdo con el ángulo y la dirección del sol respecto del campo. En otro ejemplo, los jugadores de tenis prácticos son encargados de tomar decisiones cibernéticas. Cada vez que se mueven para alcanzar la pelota con sus raquetas, seleccionan un modelo de respuestas psicomotoras de miles de modelos posibles y lo hacen sin hacer cálculos matemáticos de la velocidad y la trayectoria de la pelota que viene, su punto preciso de intercepción, el golpe que usarán para devolverla, y su blanco en el campo contrario. Steinbruner traza analogías adicionales relativas a servomecanismos cibernéticos del termostato que mantiene la temperatura dentro de los límites deseados, el gobernador Watt que regula la velocidad de un motor, los artefactos guiados por radar, el gato que cambia de posición cerca del hogar cuando el fuego se vuelve más caliente o menos fuerte, el administrador de una tienda de saldos que ajusta los precios de los productos según el volumen de ventas y la cocinera que sigue una receta y sigue probando cuando desarrolla una secuencia de operaciones culinarias sin tener un concepto claro y racional del producto final.

El encargado de tomar decisiones cibernético, en otras palabras, se enfrenta con situaciones que llamamos "simples", pero que sin embargo tienen una complejidad propia, eliminando la variedad, ignorando los cálculos elaborados respecto del entorno y rastreando unas pocas variables simples de retroalimentación que desencadenan un ajuste de comportamiento. Los encargados de tomar decisiones cibernéticos, creyendo que el proceso de decisión es simple, luchan por minimizar los cálculos que deben desempeñar, sean matemáticos o vinculados con valores. Controlan un pequeño conjunto de variables críticas y su principal valor es reducir la incertidumbre manteniendo estas variables dentro de gamas tolerables. No vemos necesidad alguna de un cálculo cuidadoso de resultados posibles, que no es probable que hagan en ningún caso. La secuencia de comportamientos de decisión está menos vinculada a un análisis intelectual del problema entre manos que a la experiencia pasada, de la cual emerge un enfoque casi intuitivo de la resolución de problemas.[50]

Es relativamente fácil, por cierto, aceptar el paradigma cibernético tal como se le aplica al jugador de tenis, la cocinera o el gerente de una tienda de saldos, cada uno de los cuales enfrenta un pequeño número de elecciones simples en cada secuencia. La pregunta es si la validez del paradigma cibernético se ve afectada por la complejidad mucho mayor de las decisiones en la política exterior y los campos de defensa. Steinbruner está convencido de que el modelo cibernético es aplicable a decisiones altamente complejas, que define como decisiones que afectan a dos o más valores, en las cuales hay una relación de transacción entre los valores, en las cuales hay incertidumbre y en las cuales el poder de toma de decisiones está disperso entre una cantidad de agentes individuales y/o unidades organizativas. Acepta que la mayor complejidad entraña una mayor variedad, y que "en condiciones de complejidad, el encargado de tomar

decisiones debe tener un repertorio más elaborado de respuestas y quiere retener su capacidad de adaptación".[51] El problema se resuelve aumentando el número de encargados de tomar decisiones dentro de una colectividad. Los problemas complejos no los analizan abarcadoramente todos los miembors del grupo de toma de decisiones. Por el contrario, se los separa en un gran número de problemas de dimensión limitada, cada uno enfrentado por un encargado de tomar decisiones o una unidad separada. "Ésta es la explicación cibernética natural para el surgimiento de la burocracia de masas." [52]

Para resumir, Steinbruner confía en que las teorías del comportamiento cibernético extienden el paradigma cibernético de los encargados de tomar decisiones individuales en situaciones relativamente simples, a la toma de decisiones colectiva diseñada para enfrentarse con un entorno altamente complejo. Los niveles más altos de jerarquía organizativa no desempeñan los cálculos integradores pedidos por el paradigma analítico. Remitiéndose al trabajo de Cyert y March, Steinbruner resume de la siguiente forma:

> La administración de alto nivel, en su opinión, se centra en orden secuencial en los temas de decisión planteados por subunidades separadas y no se integra a través de subunidades en sus deliberaciones. Las decisiones se hacen exclusivamente dentro del contexto de la subunidad que plantea el tema. Los problemas complejos, así, están fragmentados por los organizadores en componentes separados que tienen que ver con la organización de la subunidad y el proceso de decisión en el más alto nivel impide la fragmentación.[53]

La teoría organizativa sola no es suficiente. Steinbruner la combina con teorías altamente intrincadas de procesos cognitivos, incluidos aquellos desarrollados por Noam Chomsky, Ulric Neisser, Leon Festinger, Robert P. Abelson y otros. Llama la atención al consenso entre teóricos cognitivos de que "una gran cantidad de procesamiento de la información es realizada aparentemente antes de la dirección consciente y por cierto de forma independiente de ella y que en esta actividad la mente rutinariamente desempeña operaciones lógicas de considerable poder".[54] Steinbruner analiza los hallazgos de muchos estudios que se vinculan con la percepción, el aprendizaje, la memoria, la inferencia, la consistencia, la creencia y las formas en las cuales la mente humana controla o se enfrenta con la incertidumbre, y concluye diciendo que la teoría cognitiva suministra un análisis de los efectos de la incertidumbre en el proceso de decisión que es fundamentalmente diferente de aquel de los paradigmas analíticos y cibernéticos. Así, usa la teoría cognitiva para modificar el paradigma cibernético, especialmente respecto de la resolución subjetiva de la incertidumbre, y para introducir en este tratamiento de los fenómenos políticos y organizativos los conceptos de *pensamiento habitual*, en el cual el encargado de tomar decisiones de forma bastante simplista categoriza los problemas en un pequeño número de tipos básicos; *pensamiento no comprometido*, en el cual el encargado de tomar decisiones que no sabe qué pensar sobre el problema oscila entre grupos de asesores y puede adoptar diferentes modelos

de creencia en diferentes momentos sobre el mismo problema de decisión, y el *pensamiento teórico*, en el cual el encargado de tomar decisiones se compromete a creencias abstractas, generalmente organizadas alrededor de un solo valor en modelos que internamente son coherentes y estables a lo largo del tiempo, aun en condiciones de incertidumbre.[55]

Steinbruner consagra la mayor parte de su trabajo a aplicar su paradigma cibernético-cognitivo modificado al estudio de un solo tema complejo de decisión política, el de compartir el control de las armas nucleares entre los miembros de la Alianza Atlántica a principios de los años sesenta. Estados Unidos se vio atrapado en una transacción de valores entre sus fines políticos generales en Europa (incluida la credibilidad de la garantía de defensa de Estados Unidos) y las exigencias de una disuasión estable, para la cual la proliferación de capacidad nacional de armas nucleares resultaba una amenaza. No es posible hacerle justicia al amplio tratamiento acordado a las tensiones causadas en la alianza por el problema de los dos valores: el desarrollo de propuestas de compartir lo nuclear y el surgimiento y ulterior desestimación de la Fuerza Multilateral de la OTAN (MLF).[56] Steinbruner llega a la conclusión de que la capacidad del Departamento de Estado de producir impulsos para el despliegue de la MLF, a la cual el Secretario de Defensa y la mayoría de los líderes militantes de Estados Unidos y los europeos en general se oponían, fue una "anomalía política" que puede entenderse mejor en términos de los procesos cognitivos y cibernéticos de los encargados de tomar decisiones burocráticas que en términos del paradigma analítico.

Claramente, Steinbruner no considera el paradigma cibernético-cognitivo como intrínsecamente superior al analítico. Más bien, sugiere que los dos paradigmas funcionan como sustitutos el uno del otro para procesar problemas complejos y producir diferentes tipos de decisiones. En nuestro esfuerzo por entender la toma de decisiones gubernamental en condiciones de complejidad e incertidumbre, el enfoque cibernético cognitivo puede suministrar una explicación coherente del comportamiento que, en un marco analítico, parece ser estúpido, absurdo, incompetente o incomprensible, sin implicar en ningún sentido la aprobación de semejante resultado.[57] De forma bastante interesante, Steinbruner sugiere que la decisión del presidente Johnson de diciembre de 1964 de oponerse a sus asesores y liquidar la MLF "puede rápidamente entenderse por la lógica analítica".[58] Al final, se nos dejan dos paradigmas en competencia, cada uno parcialmente confirmado. Adecuarlos entre sí en una síntesis satisfactoria es una tarea del análisis futuro.

La toma de decisiones en crisis

Desde mediados de los años cincuenta, ha aparecido una considerable cantidad de bibliografía sobre decisiones específicas de política exterior. Hasta los años setenta gran parte de ella adoptaba la forma de estudios de casos lejanos en el tiempo y circunscriptos en cuanto al número de encargados de tomar decisiones. Desde ese momento en adelante ha habido un creciente esfuerzo, como se plantea más adelante en este capítulo, por estudiar crisis sobre una base comparativa a fin de desarrollar una base de

datos a través del tiempo y de las crisis, y construir una teoría o teorías tomadas de dicho análisis. En la generación anterior a los años setenta, el centro de la literatura sobre crisis era la creación de marcos conceptuales e hipótesis que se aplicaran al estudio de uno y, en algunos casos, más de un caso de estudio. Tales marcos podrían haber sido utilizados sobre una base más amplia si los especialistas hubieran elegido hacerlo. En los años sesenta, más aún, hubo al comienzo un esfuerzo por plantear modelos alternativos a fin de delinear propuestas para el análisis del comportamiento internacional durante las crisis. En especial fue notable el trabajo de Charles F. Hermann y Linda P. Brady, quienes abstrajeron 311 propuestas respecto de la crisis de las investigaciones realizadas en los años sesenta.[59] Tal como lo sugerían, dichas hipótesis fueron planteadas por los autores, quienes las catalogaron "como relaciones discretas más que como componentes de marcos teóricos más grandes".

El trabajo de este período temprano incluye las decisiones que llevaron al estallido de la Primera Guerra Mundial, la intervención norteamericana en Corea, la intervención británica en la crisis de Suez, y las respuestas de Estados Unidos a crisis en o respecto de Berlín, Quemoy, la Bahía de Cochinos y el emplazamiento de misiles soviéticos en Cuba.[60] El estudio de la crisis internacional ha incluido el examen del papel jugado por terceras partes tales como las Naciones Unidas y otras organizaciones intermediarias o grupos.[61] Han habido estudios de decisiones caracterizadas por marcos de tiempo más largo y grupos complejos de agentes, incluidos cuerpos legislativos, partidos políticos y gobiernos. Tales decisiones, que pueden ser de significación histórica y sin embargo no "decisiones de crisis" en el sentido usado aquí, pueden remitir a acontecimientos tales como la oposición y frustración de la Comunidad de Defensa Europea por parte de Francia en 1954, la búsqueda británica durante más de una década de entrar en la Comunidad Económica Europea y la toma de decisiones norteamericana respecto de acuerdos de control de armamentos con la Unión Soviética, un acuerdo de paz negociada en Medio Oriente o, en el estudio de Steinbruner, un análisis político del tema de compartir la energía nuclear en la OTAN. Este tipo de estudio a menudo es más difícil que el tipo de "crisis" para introducirlo en el molde del análisis preciso de la toma de decisiones porque implica un proceso acumulativo más difícil de investigar, que tiene lugar en un laberinto burocrático amplísimo y un escenario político más abarcador a lo largo de un período de tiempo más largo. Tales estudios pueden abarcar la toma de decisiones en circunstancias más o menos de rutina. A este respecto, es probable que difieran sustancialmente de la toma de decisiones de crisis en factores tales como el nivel de la estructura política en la cual las decisiones se toman y el tiempo disponible para hacerlo. Los casos estudiados de toma de decisiones de crisis incluyen, por ejemplo, la intervención norteamericana en Corea en 1950, el estallido de la Primera Guerra Mundial en 1914, y la Crisis Misilística cubana de 1962, a la cual volveremos antes de examinar ejemplos más recientes, por desarrollar una base comparativa para el análisis del comportamiento ante las crisis en contextos históricos y contemporáneos.

La decisión norteamericana de intervenir en Corea

Entre los casos de estudio antes mencionados, uno que fue diseñado conscientemente con el fin de aplicar un modelo teórico de TD es la descripción de Glenn D. Paige de los siete días de toma de decisión nacional por parte de Estados Unidos en respuesta a la crisis de Corea. Paige manifiesta tener conciencia del problema que entraña aplicar a un solo caso el modelo Snyder-Bruck-Sapin, e intentar verificar cualquier hipótesis sólo sobre la base de la decisión de Corea. Reconoce que los casos aislados producen lecciones que sólo pueden llevar a "un nivel de abstracción relativamente bajo".[62] Paige le es esencialmente fiel al modelo Snyder-Bruck-Sapin, con su énfasis sobre conceptos tales como "esferas de competencia", "motivación", "comunicación e información", "retroalimentación" y el "camino hacia la acción".

La decisión de Corea, plantea Paige, puede verse, ya sea como un fenómeno unificado, ya sea como una secuencia gradual de elecciones (de la cual eran conscientes la mayoría de los encargados de tomar decisiones) que contribuyó a "una progresión como por estadios hacia un resultado analíticamente definido", una secuencia en la cual los encargados de trazar políticas se vieron aparentemente afectados por "un refuerzo positivo" en la forma de apoyar la acción militar norteamericana, opiniones editoriales favorables y expresiones de apoyo internacionales y del Congreso, tanto como por pruebas de una respuesta soviética tranquila.[63] Muchas de las conclusiones de Paige se afirman como hipótesis que postulan relaciones entre la naturaleza del grupo de toma de decisiones, la amenaza percibida a los valores, el papel del liderazgo, la búsqueda de información, el marco de respuestas anteriores, la disposición compartida a dar una respuesta positiva, el esfuerzo por asegurar el apoyo internacional y así sucesivamente. Algunas de las propuestas son novedosas e interesantes y algunas pueden impresionar al lector como confirmaciones ligeramente tediosas de lo que de otra forma podría deducirse lógicamente, pero debe recordarse que la validación de las verdades "obvias", basadas en datos, es esencial para el método científico y así para el desarrollo de las teorías de la ciencia social.

Percepción y toma de decisiones: el estallido de la Primera Guerra Mundial

El uso del análisis de contenido con un modelo de estímulo-respuesta representa un enfoque metodológico bastante diferente al estudio de la toma de decisiones. En los estudios del estallido de la Primera Guerra Mundial y la Crisis Misilística Cubana, Ole R. Holsti, Robert C. North y Richard A. Brody han intentado medir los mensajes intercambiados durante la situación de crisis.[64] Tal enfoque se centra no ya en la interacción *dentro* de las unidades de decisión, sino más bien en la interacción *entre* ellas.

El modelo usado en estos estudios vincula percepciones a comportamiento (E-r: e-R). El símbolo E es el estímulo o comportamiento de ingreso: es un acontecimiento físico o un acto verbal. El símbolo R representa la acción de respuesta. Tanto E como R no son evaluativos ni afectivos; r es la percepción del encargado de tomar la decisión del estímulo (E) y e es la expresión de intenciones o actitud. Ambos, r y e, incluyen factores tales como la personalidad, el papel, la organización y el sistema que afectan las variables perceptuales.

Los autores del estudio emprendieron análisis correlativos entre los datos de percepción y diversos tipos de datos "duros" o de acción, porque reconocieron que el valor del análisis de contenido depende de la relación entre las afirmaciones y las decisiones concretas tomadas por los hombres de Estado. Así, los autores intentaron encontrar correlaciones entre los resultados del análisis de contenido y acciones tales como movilizaciones, movimientos de tropas y la ruptura de relaciones diplomáticas. Otras acciones, tales como indicadores financieros —movimientos de oro y del precio de los bonos, que son sensibles a los niveles de tensión internacional— se examinaron. Poniendo en correlación los datos perceptivos de 1914 con la espiral de movilizaciones militares, los autores llegaron a la conclusión de que un aumento en la hostilidad precedía a los actos de movilización. Planteado de otra forma, los encargados de tomar decisiones respondieron a "amenazas verbales y movimientos diplomáticos más que a los movimientos de tropas".[65]

Entre las hipótesis probadas estaba la noción de que "en una situación de bajo compromiso, la respuesta política (R) tenderá a estar en un nivel más bajo de violencia que la acción ingresante (E), mientras que en una situación de alto compromiso, la respuesta política (R) tenderá a ser de un nivel más alto de violencia que la acción ingresante (E)".[66] Se descubrió que la Alianza Dual de alto compromiso sin duda estaba reaccionando coherentemente en exceso a las amenazas, mientras que la menos comprometida Entente Triple reaccionó demasiado poco. Dado que las variables de la acción E y R, solas fracasaban en dar cuenta de la escalada de la guerra, las variables perceptuales intervinientes, r y e, se analizaron. Ninguna diferencia significativa se encontró entre las dos coaliciones en el paso e-R. Tanto en los casos de bajo y alto compromiso, la acción de respuesta (R) estaba en un nivel más elevado de violencia que lo sugerido por las declaraciones de intención de sus líderes (e). Más aún, en el vínculo r-e, había nuevamente pocas diferencias entre la Entente Triple y la Alianza Dual: en ambos agrupamientos de naciones el nivel de hostilidad se percibía como coherentemente mayor en la política (r) del otro, que en sus propias declaraciones de intención (e).

Sin embargo, una diferencia significativa apareció en el paso E-r que puede dar cuenta de la escalada. En la situación de bajo compromiso, r tendía a ser de nivel más bajo que E, mientras que en la situación de alto compromiso, r tendía a ser más elevado que E. Los encargados de tomar decisiones en la Alianza Dual de alto compromiso coherentemente percibían en exceso el nivel de violencia de la Entente Triple. Los líderes de la Entente Triple menos profundamente compromtida prcibieron poco las acciones de la Alianza Doble. Más aún, en los últimos estadios de la

crisis, después de que ambas alianzas se habían comprometido altamente, hubo menos diferencia entre las dos coaliciones en la forma en que se percibían (r) las acciones (E) que antes. Los autores concluían, en consecuencia, que la percepción interviniente puede desempeñar una función de aceleración o de desaceleración. En este caso, el vínculo E-r sirvió como una función "magnificadora". "Esta diferencia en la percepción del entorno (el vínculo E-r) es coherente con la tendencia pronunciada de la Alianza a responder en un nivel más elevado de violencia que la Entente Triple."[67]

L. L. Farrar, Jr., adopta una interpretación diferente de la crisis de 1914. Siguiendo a Theodore Abel y Bruce M. Russett, sugiere que uno no debería buscar causas sino analizar procesos, empezando con el trasfondo del cual emergen las decisiones de los gobiernos. La decisión final de la guerra no se alcanza en el calor del momento, y no se desencadena por las motivaciones irracionales y elementos emocionales a menudo asociados con la toma de decisiones en condiciones de tensión. Más bien se basa en una serie de cálculos racionales que pueden preceder a la crisis en varios años. La crisis misma puede ser el resultado de decisiones de precrisis que implican una evaluación a lo largo de un prolongado período de tiempo respecto de varias formas alternativas de actuar bajo una variedad de circunstancias. Si bien los líderes pueden experimentar tensión durante la crisis, la crisis se debe no ya a tensiones psicológicas sino a decisiones tomadas antes, que son más importantes que las características de personalidad. Farrar presenta la crisis de 1914 como el resultado lógico de consideraciones políticas racionales, dados los presupuestos que subyacen al sistema de los estados.

La Crisis Cubana de los Misiles

Usando su mismo modelo de interacción descripto antes, Holsti, Brody y North también investigaron la Crisis Cubana de los Misiles de 1962. Un ejemplo de conflicto en escalada, como el caso de 1914, la Crisis Cubana de los Misiles suministra una oportunidad, en consecuencia, tanto para comparar como para contrastar con el estudio anterior. Se hizo un esfuerzo por encontrar "modelos de comportamiento que distinguen la situación que escaló hacia una guerra general (como en la crisis de 1914) de aquellas en las cuales el proceso de escalada se revierte"[68] (como en la Crisis Cubana de los Misiles).

En la Crisis Cubana de los Misiles, a diferencia de la de 1914, se encontró que había "una estrecha correspondencia entre las acciones de la otra parte (E) y las percepciones de las acciones del adversario (r)". Aquí ambas partes percibieron adecuadamente la naturaleza de las acciones del adversario y actuaron en un nivel adecuado. Los esfuerzos hechos por cada parte "por demorar o revertir la escalada fueron generalmente percibidos como tales y a ellos se respondió de forma equivalente".[69] Tal comportamiento difería del de la crisis de 1914 en la cual, al comienzo, la Alianza Dual coherentemente reaccionó en un nivel más elevado que la Triple Entente. Subsiguientemente, esta diferencia en el vínculo E-r entre las dos coaliciones disminuyó en la medida en que ambas fueron arrastradas a la

escalada y la guerra. En el análisis de la crisis de 1914 y de la de 1962, Holsti, Brody y North encontraron indicaciones de que "cuanto más intensa es la interacción entre las partes, más importante es incorporar datos perceptuales en el análisis".[70]

Graham T. Allison aplicó cada uno de sus modelos de toma de decisiones (discutidos previamente) a la Crisis Cubana de los Misiles. Llega a la conclusión de que sus tres casos de estudio "no deciden el asunto de qué ocurrió y por qué", pero "ofrecen pruebas sobre la naturaleza de las explicaciones producidas por diferentes analistas".[71] El analista del Modelo del Agente Racional explicaba la crisis en términos de elecciones estratégicas por parte de las dos superpotencias. La URSS ubicó misiles en Cuba no sólo como un contrapeso de negociación por la retirada de los misiles norteamericanos de Turquía, tampoco para atraer un movimiento norteamericano contra Cuba a fin de cubrir un movimiento soviético contra Berlín, tampoco para disuadir a Estados Unidos de un ataque contra Cuba a fin de demostrarle al mundo que la URSS podía hacer con impunidad un movimiento osado de Guerra Fría contra Estados Unidos indeciso, sino más bien para producir rápidamente y a bajo costo una rectificación del equilibrio de misiles nucleares adverso, convirtiendo a Cuba en un "transportador imposible de ser hundido" y duplicando la capacidad soviética de un primer ataque contra Estados Unidos.[72] Estados Unidos y su decisión de responder con un bloqueo naval fue una forma apta, limitada pero eficaz de explotar la superioridad norteamericana en el nivel tanto estratégico-nuclear y convencional local de llevar adelante una escalada que llevaba al máximo el valor mientras minimizaba la humillación de Moscú.[73] La mayoría de los analistas estratégicos norteamericanos coincidieron en que Kruschev, reconociendo la inferioridad militar soviética en la vecindad de Cuba ante las amenazas implícitas de acción ulterior (por ejemplo, un ataque aéreo o una invasión a Cuba), no tuvo otra opción sino retirar los misiles de la isla.[74]

En su enfoque desde el Modelo de Proceso Organizativo de la Crisis Cubana de los Misiles, Allison subraya la cantidad de actividad organizativa y el grado de coordinación necesaria para mover más de 100 cargas marítimas de misiles de mediano e intermedio alcance, bombarderos Beagle, Mig-21, aviones interceptores, misiles tierra-aire, misiles crucero y buques patrulla, y 22.000 soldados soviéticos y personal técnico a Cuba.[75] Pero los expertos norteamericanos se sintieron intrigados de que los soviéticos, que no podían haber esperado que sus instalaciones de misiles en Cuba escaparan a la detección de los U-2, fracasaran en completar su sistema de radar y su red SAM antes de instalar los MRBM y no hicieran intento alguno por camuflar los misiles hasta después de que Estados Unidos públicamente manifestó lo que estaban haciendo los soviéticos.[76] Algunos analistas de la "escuela de modelo racional" buscaron motivos para explicar las aparentes incoherencias del comportamiento soviético. Allison sugiere que las anomalías pueden explicarse mejor simplemente suponiendo que las grandes organizaciones "hacen lo que saben hacer". Los lugares de los SAM y los de los misiles fueron construidos en Cuba igual que lo habían sido en la Unión Soviética, sin camuflaje o endurecimiento.[77] Otras anomalías de construcción y graduación pueden explicarse igualmente por el pro-

blema característico que prototípicamente acecha a las grandes organizaciones: carencia de previsión estratégica, coordinación pobre, demoras en las comunicaciones y en la puesta en práctica de órdenes y procedimientos operativos poco ágiles. Allison también especula plausiblemente que la decisión concreta soviética de poner misiles en Cuba puede haber sido presentada ante el Presidium por las Fuerzas de Cohetes Estratégicos relativamente nuevas. Estas Fuerzas, encerradas en rivalidad presupuestaria con las Fuerzas Terrestres Soviéticas, se habían visto forzadas a diferir la adquisición de ICBM y estaban preocupadas acerca del equilibrio estratégico nuclear después de que la administración Kennedy anunció en noviembre de 1961 que no sólo no había ninguna "brecha misilística", sino que Estados Unidos de hecho disfrutaba de superioridad estratégica nuclear.[78]

Del lado norteamericano, escribe Allison, la programación precisa de la Crisis Cubana de los Misiles estuvo en función de las rutinas de organización y los procedimientos operativos habituales de la comunidad de inteligencia norteamericana, pues estos factores determinan cuándo una información crucial le llegaba al Presidente. Muchos informes y elementos aislados de información tuvieron que unirse y analizarse antes de que los vuelos de vigilancia de los U-2 sobre Cuba se ordenaran, y luego varios días más pasaron mientras que el Departamento de Estado instaba a una alternativa menos riesgosa y la Fuerza Aérea y la CIA llevaban adelante una disputa jurisdiccional respecto de quién debía manejar los U-2. Cuando se estaba considerando un "ataque aéreo quirúrgico" como un curso de acción posible, hubo una amplia discrepancia entre lo que significaba el término para el presidente Kennedy y sus asesores de la Casa Blanca (que lo habrían restringido a los lugares donde había misiles) y lo que significaba para los militares (que sumaban los lugares de los misiles al plan de contingencia existente para un ataque aéreo contra depósitos de almacenamiento cubanos, aeropuertos y baterías de artillería enfrentadas a la base naval norteamericana de Guantánamo). Una estimación rápidamente formulada y sin duda militarmente errónea de que un ataque aéreo sólo podía ser eficaz en un 90 y no ya en un 100 por ciento contra los misiles, de los cuales un pequeño número podía lanzarse primero, instó a los líderes políticos a eliminar el ataque aéreo como opción y concentrarse en el bloqueo naval.[79]

Allison concede que es difícil analizar la toma de decisiones soviética en la Crisis Cubana de los Misiles en términos del Modelo de Política Burocrática, pero la documentación para aplicar este modelo a la acción norteamericana es abundante. Después del fiasco de Bahía de Cochinos, Kennedy estaba bajo fuertes presiones de la opinión pública y de críticas del Congreso para impedir que la Unión Soviética convirtiera a Cuba en una base ofensiva. En septiembre de 1962, cuando los informes de la acumulación de fuerzas militares soviéticas comenzaron a llegar a Estados Unidos, el Presidente diferenció entre preparativos defensivos y ofensivos, y dio seguridades públicas de que los últimos no serían tolerados. Las cifras de la administración negaban la presencia de misiles ofensivos soviéticos, consideraba exagerado al suspicaz director de la CIA, John McCone, y tomó de la Oficina de Inteligencia de Estados Unidos el 19 de septiembre una estimación a los efectos de que el emplazamiento de misiles ofen-

sivos soviéticos en Cuba era "altamente improbable". A principios de septiembre, un U-2 había sido derribado sobre China continental. El temor de que otro U-2 pudiera perderse contribuyó a una demora de 10 días después de una decisión que se tomó el 4 de octubre de llevar adelante vuelos de reconocimiento que tomaran fotografías. Enfrentado con las pruebas, el Presidente se enojó por la duplicidad de Kruschev: "¡No puede hacerme eso a *mí*!". Dado el entorno político, con elecciones para el Congreso a sólo tres semanas de distancia, Kennedy sabía que tenían que evitarse los signos de debilidad y se debía tomar una acción firme. Las recomendaciones de sus asesores variaban desde "no hacer nada" o "adoptar un enfoque diplomático" a "un ataque aéreo" o "invasión" antes de que los misiles soviéticos se volvieran operativos. El fiscal general Robert Kennedy fue responsable de elaborar un casi consenso sobre una transacción entre la inacción y la acción potencialmente ilimitada: la respuesta limitada de un bloqueo naval.[80] Allison llama a la decisión del bloqueo "en parte elección, en parte resultado, una mezcla de concepciones erróneas, malas comunicaciones, mala información, negociación, tironeos, arrastres y fintas, tanto como una mezcla de intereses de seguridad nacional, objetivos y cálculos gubernamentales".[81]

En última instancia, sin embargo, el bloqueo solo no llevó a la retirada de los misiles soviéticos de Cuba. Esto se logró sólo después de una oferta conciliatoria de que Estados Unidos asegurara que no invadiría Cuba, junto con una amenaza de "una acción de represalia abrumadora" a menos que el Presidente recibiera noticias inmediatas de que los misiles serían retirados.[82] Pero ya sea que el "ultimátum" haya "causado" el retiro, como aduciría el Modelo del Agente Racional, o si el lenguaje de amenaza fuera una postura pública destinada a ocultar un convenio privado ofrecido por el presidente Kennedy al premier Kruschev —el retiro de Cuba de los misiles soviéticos a cambio del retiro de los misiles norteamericanos de Turquía (algo que Kennedy había ordenado antes de que se desarrollara la crisis cubana de los misiles que, en efecto, se llevó a cabo unos pocos meses después)—, Allison lo deja en el reino de las preguntas sin respuesta.[83] Su estudio "demuestra la tendencia de cada modelo a producir diferentes respuestas a la misma pregunta", así como las "diferencias en las formas en que el analista concibe el problema, configura el rompecabezas, desenvuelve las preguntas sumarias y elige piezas del mundo en busca de una respuesta".[84]

Hacia una teoría del comportamiento en las crisis

James A. Robinson ha afirmado que "no hay una teoría de la crisis".[85] Sin embargo, varios analistas de las relaciones internacionales han consagrado muchos años de esfuerzos a adquirir una comprensión mayor del comportamiento de crisis y a obtener una mejor captación de por qué algunas crisis llevan a la guerra mientras que otras se orientan hacia resoluciones no violentas, y a afirmar por qué ciertas crisis son breves y otras prolongadas en su duración.[86] Otros, como se ha señalado en este capítulo, han intentado desarrollar una teoría del comportamiento de crisis que puede

dar un conocimiento sistemático para el estudio de la crisis y para su manejo y su resolución. Según Michael P. Sullivan, la crisis ahora es la variable situacional más ampliamente investigada en todas las ocasiones de decisión.[87]

Charles A. McClelland ha señalado que los analistas del comportamiento de crisis se han centrado en cinco "enfoques": 1) definición de la crisis; 2) clasificación de los tipos de crisis; 3) estudio de los fines, metas y objetivos en las crisis; 4) toma de decisiones en condiciones de tensión de crisis y 5) manejo de la crisis.[88] Una definición anterior, ampliamente aceptada, desarrollada por Robinson y Hermann, ha postulado tres elementos: 1) amenaza a metas de alta prioridad de la unidad de TD; 2) cantidad restringida de tiempo disponible para la respuesta y 3) sorpresa.[89] Según Gilbert R. Winham, una crisis puede surgir "en situaciones que van de un desafío fundamentalmente militar al equilibrio de poder, hasta una insignificante disputa fronteriza que escala hasta convertirse en una confrontación importante".[90] Estudios ulteriores no consideraron esencial la sorpresa.

Glenn H. Snyder y Paul Diesing definen la crisis internacional como una "secuencia de interacciones entre los gobiernos de dos o más estados soberanos en grave conflicto, lejos de la guerra concreta, pero que implica la percepción de una probabilidad de guerra peligrosamente elevada".[91] Glenn Snyder sugiere que la crisis es un rasgo característico de la política internacional. La crisis tiene varios elementos latentes, "tales como configuraciones de poder, intereses, imágenes y alineamientos que tienden a ser más agudamente clarificados, a ser activados y centrados en un solo tema bien definido".[92] En la era nuclear, las crisis son miradas como sustitutos de la guerra, más que meros episodios peligrosos que son el preludio para la guerra. "Su función sistémica ha de resolverse sin violencia, o sólo con una violencia mínima, cuyos conflictos son demasiado graves para ser arreglados por la diplomacia común y que en tiempos anteriores habrían sido arreglados por medio de la guerra."[93] Según Oran R. Young, una crisis internacional consiste en un "conjunto de acontecimientos que se desenvuelven rápidamente y que aumentan su efecto en las fuerzas desestabilizadoras del sistema internacional general o en cualquiera de sus subsistemas, sustancialmente por encima de los niveles normales (promedio) y aumentan la posibilidad de que se produzca violencia en el sistema";[94] lo cual a su vez produce respuestas que tienen el efecto de llevar a los originadores de exigencias a actividades adicionales; por ello hay retroalimentación. Richard Ned Lebow mantiene que una crisis internacional se define según tres criterios operativos: 1) la presencia de una amenaza percibida a intereses nacionales concretos, la reputación negociadora del país y la capacidad de sus líderes para permanecer en el poder; 2) la percepción de parte de los encargados de trazar políticas de que las acciones emprendidas para contrarrestar la amenaza aumentan la posibilidad de la guerra, y 3) la existencia de restricciones de tiempo percibidas para responder a la situación de la crisis.[95] Glenn H. Snyder sugiere que una crisis internacional es "la política internacional en microcosmos".[96] Con esta afirmación Snyder quiere decir que los elementos que hay en el centro de la política internacional entran plenamente en foco en las crisis. Incluyen, además del conflicto

mismo, negociaciones, fuerza y la amenaza de usarla, escalada y gradual reducción de la escalada, disuasión, configuraciones de poder alternativas, intereses, valores, percepciones, el uso (o el no uso) de la ley internacional y la organización y la toma de decisiones. Como lo sugiere Snyder, las crisis internacionales se originan, se desenvuelven y se resuelven dentro de diferentes estructuras de sistemas y generalmente abarcan relaciones dentro de las alianzas o coaliciones de estados o entre ellas. En la medida en que la política internacional se ve como el estudio de unidades en interacción que tienen entre ellas una coalición de intereses vitales, la construcción de la teoría sobre el comportamiento de crisis representa una contribución de importancia central para la teoría de las relaciones internacionales.

En la bibliografía sobre manejo de la crisis, se hace un esfuerzo por vincular el comportamiento de crisis con variables tales como la estructura del sistema internacional. Así, hay numerosos puntos de vinculación entre restricciones teóricas relacionadas con la polaridad y el realismo estructural y la crisis internacional tal como se la describe subsiguientemente en este capítulo. Se dice que el comportamiento de los estados en una crisis se ve afectado por la estructura del sistema (bipolar o multipolar) y por la naturaleza de la tecnología militar. En esta perspectiva, la rivalidad de Estados Unidos y la Unión Soviética estuvo prescripta más por la estructura (su preponderancia de poder sobre todos los demás) que por la ideología. Snyder y Diesing coinciden con Kenneth N. Waltz y su hipótesis de que un sistema bipolar es más probable que sea estable que uno multipolar. Tal análisis coincide con los hallazgos del trabajo de Michael Brecher, Jonathan Wilkenfeld y Sheila Moser, que se discute a continuación. En el sistema bipolar, las alineaciones son claras y las realineaciones no alteran el equilibrio de poder de forma significativa. En el sistema multipolar, los alineamientos pueden ser poco claros y los cambios pueden ser importantes. Debido a su mayor ambigüedad, los sistemas multipolares son más proclives a cambios en la percepción de los intereses, a jugar o a correr riesgos y a cálculos erróneos que hacen más peligrosas las crisis. La tensión en la negociación entre aliados y la negociación entre adversarios (o entre restringir al aliado y disuadir al oponente) es más difícil de manejar en la crisis de un sistema multipolar.[97] De igual forma, sin embargo, las crisis que estallan entre dos agentes, o entre dos bloques de agentes, en un sistema bipolar, es probable que retengan el potencial de escalada para una guerra general o que sean dominantes del sistema, más que confinadas a uno de los subsistemas regionales. Puede estallar una crisis, sin embargo, en la cual las superpotencias se vean arrastradas a una confrontación por los estados cliente, como ocurrió en la Guerra de Yom Kippur de 1973.

La tecnología de las armas nucleares ha tenido un efecto considerable en las crisis internacionales, al ampliar enormemente la brecha entre el valor de los intereses en conflicto y el posible costo de la guerra para los que tienen dicha arma. Las potencias nucleares se esfuerzan por proteger, e inclusive hacer avanzar sus intereses, pero se dice que están obligadas por la voluntad de "evitar el desastre" a ser más cautas y prudentes en el manejo de la crisis y a elevar, como por consentimiento tácito, el "umbral

de provocación" de la guerra, aumentando así el margen para maniobrar en las crisis.[98] Las potencias nucleares han sustituido la guerra misma por la fuerza psicológica, en forma de riesgos de guerra cuidadosamente manejados.[99] A este respecto, el manejo de la crisis, incluidos el uso de una serie de instrumentos de política del Estado y la amenaza, real o percibida, de usar la fuerza, se ha convertido en un sustituto para el verdadero uso concreto de las capacidades militares, incluyendo las armas nucleares. Aquí aparece un vínculo entre la toma de decisiones en la crisis y la teoría de la disuasión que, como se señala en el Capítulo 9, abarca tanto la amenaza de escalada como la escalada misma. La potencia capaz de demostrarle a su oponente la capacidad de castigar en un nivel más alto de conflicto —en un momento más alto de la progresión de la escalada— tiene la fuerza de disuadir en una situación de crisis o para dominar la escalada.

El manejo de la crisis, puede inferirse, es la capacidad de una de las partes, amenazando de forma creíble con la escalada, de disuadir a su adversario de escalar a su vez y de producir como resultado una desaceleración de la crisis de acuerdo con sus intereses. Esto no significa, sin embargo, que una crisis termine sólo cuando una parte adversaria capitula o retrocede. Una crisis también puede resolverse a través de un proceso en el cual ambos contrincantes ejercen el control y buscan un camino honroso de retirada mutua o una transacción que transforma la situación sin ser incompatible con los intereses irreductibles de cualquiera de las dos. Tampoco significa que haya algún acuerdo universal entre los teóricos preocupados por el comportamiento de crisis acerca de la relación dual entre poder militar y dominio en la escalada, o entre capacidades de disuasión y manejo de la crisis. Según Lebow, la motivación es un elemento clave en el comportamiento de crisis. Su análisis de 20 crisis desde 1898 lo llevó a la conclusión siguiente: "En la medida en que los líderes perciben la necesidad de actuar, se vuelven insensibles a los intereses y los compromisos de otros que se ponen en el camino del éxito de su política". De igual forma, Lebow sugiere que los líderes pueden estar poco dispuestos a comprometer recursos a su disposición en políticas que no sirven para lo que consideran intereses importantes. En resumen, las capacidades aumentadas pueden no traducirse inevitablemente en políticas de confrontación. Como consecuencia, los líderes pueden descartar o descontar información que va en contra del curso de acción en el cual se han embarcado, en apoyo de sus metas establecidas. "En ausencia de necesidades internas y estratégicas urgentes, la mayoría de los líderes pueden ser remisos o no a seguir políticas exteriores de confrontación, aun cuando parezcan tener una excelente perspectiva de éxito."[100] En resumen, la voluntad percibida de usar capacidades en apoyo de los intereses vitales parece ser central para el manejo de la crisis.

El estudio sistemático del comportamiento en la crisis internacional

En un esfuerzo por contribuir al desarrollo de una teoría abarcadora del comportamiento en situaciones de crisis, Michael Brecher, Jonathan Wilken-

feld y Sheila Moser reunieron datos acerca de 278 crisis internacionales en un período de 50 años, entre 1929 y 1979. Su objetivo, en el Proyecto de Comportamientos en las Crisis Internacionales, era examinar sobre una base comparativa, con la utilización de investigación cuantitativa, una gran cantidad de crisis que desplegaban diversas y variadas características. Buscaban generar un conocimiento sistemático acerca de las crisis sobre una base global. El proyecto tenía como centro las crisis entre las grandes potencias, tanto como aquellas entre grandes potencias y potencias menores y entre potencias pequeñas entre sí. Buscaban iluminar dimensiones de las crisis internacionales tales como las imágenes y el comportamiento de las grandes potencias, los modelos de comportamiento de los agentes débiles, el papel de la disuasión, la negociación entre adversarios, el papel de los socios de la alianza en el manejo de la crisis, el catalizador o factores desencadenantes que producen crisis, cómo y por qué las crisis se resuelven en tipos alternativos de resultados y, finalmente, identificar las consecuencias de las crisis para el poder y el *status*, tanto como las percepciones ulteriores, de los estados participantes.[101] Los autores examinan el comportamiento en situaciones de crisis en el nivel tanto macro como micro. En el macronivel, abordan el comportamiento de crisis entre los agentes. Una crisis internacional tiene como característica definitoria las "interacciones perturbadoras entre dos o más adversarios", acompañadas por la probabilidad de hostilidades militares o, si la guerra ya ha estallado, el potencial de un cambio adverso en el equilibrio militar. Más aún, una crisis internacional se dice que plantea un desafío a la estructura existente del sistema internacional o el subsistema dentro del cual tiene lugar. Según Brecher, Wilkenfeld y Moser, más aún, es necesario abordar el comportamiento de crisis en el micronivel desde la perspectiva de los agentes individuales y sus políticas exteriores. En consecuencia, definen una crisis de política exterior como caracterizada por dos condiciones necesarias y suficientes que se derivan de un cambio en el entorno interno o externo del Estado. Los encargados de tomar decisiones de más alto nivel tienen la percepción: 1) de que hay una amenaza a valores básicos, junto con una conciencia de tiempo finito para responder a ella y 2) de que hay una alta probabilidad de que sigan hostilidades militares. En resumen, en el nivel del sistema internacional están los modelos interactivos entre los participantes en la crisis. Para cada uno de los estados que son parte de ella hay una crisis de política exterior. En el estudio del manejo de la crisis, es posible centrarse en el macronivel —interacción entre los participantes en la crisis— o abordar el comportamiento en política exterior de los estados individuales en el micronivel. El Proyecto de Comportamiento en las Crisis Internacionales fue diseñado para abarcar ambos niveles de análisis. En esta conceptualización hay un vínculo inextricable entre los niveles macro y micro. Una decisión o una acción tomada por un Estado implica una respuesta de otro Estado, que genera un proceso interactivo que en sí mismo hace internacional la crisis.

Dentro del período de 50 años abordado, se descubrió que las crisis se producen en diversos entornos geográficos y estratégicos con variados niveles de participación por parte de las grandes potencias.[102] Las crisis pueden producirse sin llevar a hostilidades militares concretas, o pueden

ser el preludio de la guerra. En otros casos, se advirtió que las crisis tenían lugar como parte de un conflicto o guerra en curso. Los autores descubrieron que las crisis eran más frecuentes en Asia en el período que va de 1929 a 1979 que en cualquier otra parte del mundo. Tales crisis eran más largas, en proporción, que las crisis que tenían lugar en otras regiones. En contraste con las 69 crisis que estallaron en Asia, América fue el lugar de 33 crisis, el menor número de cualquier región. Europa se ubicó justo detrás de Asia, con 57 crisis entre 1929 y 1979. Las crisis que tuvieron lugar en Europa tendieron a ser crisis de múltiples agentes; las que concretamente llevaron a la guerra, se produjeron antes de 1945. Justo detrás de Europa estaba Medio Oriente, con 55 crisis durante el período de 50 años del estudio. Más de la mitad de las crisis de Medio Oriente han tenido por lo menos seis actores. La mayoría de las crisis de la región estallaron después de la Segunda Guerra Mundial, y tuvieron diversos niveles de compromiso norteamericano y soviético. África, la región que contiene los estados más jóvenes, la mayoría de los cuales obtuvo su independencia en los años sesenta, fue el escenario de 64 crisis. Más de la mitad de ellas formaron parte de conflictos prolongados. En África, las entidades no estatales daban razón del mayor número de factores desencadenantes. Estados Unidos jugó un papel activo, principalmente político y económico, en casi la mitad de las crisis africanas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. La Unión Soviética tomó parte en un número ligeramente menor de crisis que Estados Unidos en África, si bien su actividad vinculada con lo militar fue más grande que la de Estados Unidos.

En el Proyecto de Comportamiento en las Crisis Internacionales, el sistema global se dividió en cuatro períodos polares: multipolar (1929-1939); Segunda Guerra Mundial (1939-1945); bipolar (1945-1962) y policéntrico (1963-1979). Según sus hallazgos, que pueden leerse en el contexto de nuestra discusión del efecto de la estructura sistémica internacional en el conflicto (ver capítulos 3 y 4), el sistema policéntrico del período posterior a 1963 se dice que es menos estable que el sistema bipolar anterior. El policentrismo, con su difusión de centros de decisión que reflejan la emergencia de un gran número de nuevos agentes, tuvo como consecuencia un agudo aumento en las crisis con puntos de ruptura violentos. En la década multipolar anterior, previa a la Segunda Guerra Mundial, casi todas las crisis tuvieron a las grandes potencias como participantes directas. Este período se ubicaba más alto en el uso de técnicas pacíficas para lograr la terminación de la crisis: una preocupación por el apaciguamiento como medio de eludir la guerra. En el período subsiguiente, la Segunda Guerra Mundial, en casi todos los casos las técnicas de manejo de la crisis utilizadas, en su mayor parte, fueron violentas por naturaleza. En el período bipolar que siguió, hubo una declinación en el uso abierto de la violencia y especialmente de la guerra en gran escala, como técnica de manejo de la crisis.

Al mantener su esfuerzo por discutir la crisis en el micro y el macronivel, Brecher, Wilkenfeld y Moser sugirieron una demarcación ulterior dentro del mismo sistema internacional. Su conceptualización ofrece una categorización de las crisis dentro del sistema dominante, tal como Europa antes de 1945 o entre los bloques del Este y Occidente desde ese momento,

contrastados con los diversos subsistemas regionales. Las crisis que estallan en un subsistema como el de Medio Oriente o África, con los participantes directos incluidos en el subsistema, pueden escalar el sistema dominante. De igual forma, como lo descubrieron los autores, las crisis que empiezan en un sistema dominante pueden derramarse a un subsistema. Entre sus hallazgos, concluyen que todas, excepto 64 crisis, tenían un subsistema, más que un sistema dominante como contexto. Las crisis en el sistema dominante tendían a ser más largas en duración que las crisis en otros niveles del sistema. Las crisis en el sistema dominante eran más amenazadoras, peligrosas y desestabilizadoras que las crisis en un subsistema, debido a la mayor capacidad de la grandes potencias para la violencia. La irrupción de la violencia en las crisis en el sistema dominante era más probable que estuviera marcada por una guerra a toda escala, mientras que las colisiones serias o menores eran más frecuentes en las crisis en el subsistema. Más aún, las crisis en el nivel del sistema dominante tenían una mayor propensión que aquellas de otros niveles a suministrar resultados definitivos, tales como la victoria o la derrota, más que el estancamiento o la transacción. La eficacia de las organizaciones internacionales, en especial las Naciones Unidas, era mayor en el nivel del subsistema que dentro del sistema dominante.

Entre los fenómenos estudiados estaban los tipos de entorno en el conflicto de crisis. Brecher, Wilkenfeld y Moser diferenciaban entre escenarios que incluían: 1) hostilidad a largo plazo entre adversarios por temas múltiples, que lleva a una violencia periódica, la cual tiene como resultado un conflicto prolongado; 2) guerras extendidas que forman parte de un conflicto prolongado y 3) crisis que no están dentro del contexto de ningún conflicto prolongado. Descubrieron que era más probable que las crisis ocurrieran en uno u otro escenario de conflicto prolongado. Las crisis más amenazadoras y desestabilizadoras se produjeron dentro de un conflicto violento prolongado. En tales situaciones, como podía esperarse, los agentes de la crisis eran más proclives a recurrir a la violencia de lo que lo eran sus contrapartes en otras situaciones de conflicto. Más aún, los autores llegaron a la conclusión de que, si las discrepancias de poder entre los adversarios fueran bajas, habría más probabilidad de puntos de ruptura violentos o desencadenantes en el estallido y la escalada de la crisis. Se sugiere que los estados fuertes que enfrentan adversarios débiles encuentran el recurso a la violencia menos necesario que los estados con pocas o no mayores disparidades de poder con sus enemigos. Planteado de forma diferente, el tipo más frecuente de punto de ruptura o factor desencadenante en las crisis caracterizadas por brechas sustanciales en las capacidades de los protagonistas era no violento por naturaleza.

En su discusión de los atributos o características de los agentes, Brecher, Wilkenfeld y Moser concluían que en todas las crisis los agentes optaban por unidades de toma de decisiones más pequeñas en lugar de hacerlo por grandes unidades. Cuanto más alto es el nivel de compromiso de la superpotencia, mayor es la frecuencia en que la cabeza del gobierno es el principal comunicador. Más aún, cuanto más tiempo ha existido un Estado, mayor es la posibilidad de que su unidad de toma de decisiones en momentos de crisis contenga más de 10 personas. Sin embargo, la unidad

de decisión básica consistía en cuatro personas o menos en el 51 por ciento de todos los casos en que se contemplaron los agentes y en sólo el 22 por ciento la unidad era mayor de 10 personas. También se descubrió que la negociación y otras técnicas no violentas eran más a menudo empleadas por estados con más experiencia en el manejo de la crisis. Cuanto más autoritario es el régimen, se descubrió, mayor era la posibilidad de que recurriera a desencadenantes violentos de crisis. Según los datos analizados, los sistemas políticos democráticos tenían una tendencia casi igual a utilizar unidades de decisión pequeñas, medianas o grandes en una crisis. Por contraste, los sistemas políticos autoritarios, como podía esperarse, optaban por unidades de decisión pequeñas, compuestas de una a cuatro personas.

Componentes psicológicos de la toma de decisiones en una crisis

Uno de los aspectos más interesantes de la toma de decisiones en una crisis pertenece al elemento de elección bajo la presión del tiempo. Ya hemos revisado el estudio Holsti-North-Brody, en el cual se demostró que las percepciones de hostilidad en las comunicaciones verbales y las señales de acción eran importantes, mucho más en la medida en que los encargados de tomar decisiones se volvían más profundamente comprometidos y envueltos en la crisis. Holsti se ha preguntado si puede esperarse que los encargados de tomar decisiones, en la tensión de la crisis que puede exigir una vigilancia de 24 horas, sean eficaces en la identificación de los grandes cursos de acción alternativos, estimando los probables costos y ganancias de cada opción, discriminando entre información importante y poco importante, y resistiéndose a un cierre cognitivo prematuro y a la acción.[103] Los analistas no están de acuerdo en que la tensión moderada mejora el desempeño humano [104] o interfiere con la solución de los problemas.[105]

Richard Ned Lebow sugiere la importancia de los procesos cognitivos y motivacionales como una base necesaria para analizar el comportamiento de toma de decisiones en condiciones de crisis. Sin embargo, el poder explicativo relativo de los modelos cognitivos y motivacionales en el estudio de las decisiones de crisis no es fácilmente determinable. El examen de Lebow de las crisis internacionales lleva a la conclusión de que suministran explicaciones enfrentadas para muchos de los mismos fenómenos y notablemente para la distorsión informativa. Por ejemplo, según la teoría cognitiva, los encargados de tomar decisiones buscan lograr coherencia cognitiva, es decir, que es probable que interpreten, incorporen o descarten información que se recibe en la medida en que avanza la crisis, según sus presupuestos existentes, sus predisposiciones y sus percepciones. Especialmente en condiciones de extrema constricción temporal, la renuencia a reabrir una decisión ya tomada es probable que sea proporcional a la dificultad experimentada en tomarla en primer lugar. Tal fue el problema, según Lebow, que enfrentaron Austria y las otras grandes potencias en las semanas que llevaron al estallido de la Primera Guerra Mundial después de que la crisis había empezado. Al margen de la presión del tiempo, es probable que haya una renuencia, en condiciones de crisis, a buscar fuentes alternativas de información. En el caso de Estados Unidos, que en 1950

desestimó la probabilidad de intervención militar china en la Guerra de Corea, los líderes político-militares "no tenían deseos de desafiar a los asesores que les decían lo que querían escuchar".[106] Las estimaciones de inteligencia y los análisis de política oficial pueden estar deformados como consecuencia de un cierre cognitivo. Una vez comprometidos con una política de confrontación o de llevar las cosas al borde de la guerra, en una crisis, los líderes tendían a desestimar información que desafiara sus presupuestos y expectativas sobre el éxito. De igual forma: "Cuando los iniciadores reconocían y corregían errores de juicio iniciales, generalmente tenían éxito en eludir la guerra, si bien esto a menudo exigía un esfuerzo cooperativo mayor, como en las crisis de Fasboda y de los misiles soviéticos en Cuba".[107] De igual forma, la teoría motivacional, que explica la mala percepción vinculándola con las necesidades emotivas de los agentes, se dice que ofrece reflexiones que, según Lebow, sirven para reforzar y complementar hallazgos del modelo cognitivo. Lebow sugiere que la necesidad por parte de los encargados de tomar decisiones de creer que la política en la que se han embarcado tendrá éxito, ayuda a dar cuenta de la renuencia o la falta de disposición a hacer cambios a pesar de las pruebas en contrario. Esta necesidad de motivación puede por sí misma jugar un papel importante en la configuración de las opciones cognitivas. Se dice que la búsqueda de coherencia cognitiva se vincula con la necesidad motivacional. Así Lebow, en su exposición sobre la decisión norteamericana de descontar la perspectiva de una intervención militar china en la Guerra de Corea, se pregunta: "¿Acaso la inteligencia militar norteamericana de Tokio, por ejemplo, subestimó el número de chinos en Corea porque esto se adecuaba a sus expectativas o porque satisfacía sus necesidades? Una buena defensa puede hacerse para cualquiera de las dos explicaciones".[108] Puede decirse que todas las decisiones de crisis dan pábulo a situaciones de amenaza y contraamenaza que producen tensión dentro de los participantes, sea en forma de excitación, temor, ansiedad, frustración, disonancia o algún otro estado psíquico. Un conocimiento de cómo las condiciones de tensión afectan la solidaridad y la capacidad de resolver problemas de pequeños grupos puede arrojar luz sobre la forma en que los líderes se comportan en coyunturas cruciales de la toma de decisiones.

Los psicólogos han diseñado experimentos para probar los efectos de la tensión en la integración grupal y en la eficacia para resolver problemas de los grupos. Se ha descubierto, como se podía esperar, que los individuos en grupo reaccionan de forma diferente a la tensión. Herman Kahn ha señalado que en una crisis un encargado de tomar decisiones "puede ser capaz de inventar o elaborar rápida y fácilmente lo que parece, en tiempos normales, ser... complejo o difícil en otro sentido".[109] Sabemos que tanto para los individuos como para los grupos, el aumento de la tensión puede llevar a la agresión, la retirada o un comportamiento de escape, regresión o diversos síntomas neuróticos. John T. Lanzetta ha ofrecido la siguiente descripción de sus experimentos con grupos:

> Se descubrió que, en la medida en que aumentaba la tensión, había una disminución en el comportamiento asociado con fricción en el grupo; una disminución en el número de desacuerdos, discusiones, agresiones,

deflaciones y otros comportamientos sociales-emotivos negativos, tanto como una disminución en los comportamientos orientados hacia sí. Concomitante con esta disminución había un aumento en los comportamientos que tenderían a tener como resultado una fricción menor y una mejor integración del grupo, un aumento en los comportamientos colaborativos, mediadores y cooperativos.[110]

Lanzetta sugiere que la razón para este fenómeno se encuentra en la tendencia de los miembros del grupo, enfrentados con condiciones que producen tensión y ansiedad, a buscar seguridad psicológica en el grupo a través de un comportamiento cooperativo. Pero la hipótesis de la integración del grupo bajo tensión parece ser válida sólo hasta un punto. Puede ser que los miembros del grupo se suministren refuerzo mutuo entre sí sólo cuando esperan ser capaces de encontrar una solución a su problema común. Robert L. Hamblin diseñó un experimento que lo llevó a sugerir que la integración grupal durante una crisis empezará a disminuir si no aparece ninguna solución probable a disposición. La cooperación es probable mientras es potencialmente ventajosa, pero cuando los miembros del grupo encuentran una falla tras otra al margen de lo que hagan, experimentan una frustración que lleva a que desplacen el antagonismo a ellos mismos. En algunos casos, los individuos intentan resolver el problema de la crisis por ellos mismos retirándose y dejando a los otros miembros que trabajen y elaboren su solución si pueden, un proceso equivalente a la desintegración del grupo.[111]

Los hallazgos de Hamblin pueden demostrar su importancia para entender el comportamiento de los grupos de dirigentes en el conflicto internacional cuando perciben que la marea está empezando a volverse contra ellos, al margen de cuál estrategia o táctica persigan. Pero hay una precaución que vale aquí: el comportamiento de los grupos de liderazgo nacional u otros grupos políticos es un fenómeno más complejo que el comportamiento de un pequeño grupo "ad hoc" que juega un juego experimental. Las condiciones de tensión experimentadas durante el curso de una lucha que dura semanas, meses e inclusive años son mucho más intrincadas psicológicamente que las experimentadas en un juego de dos horas. Los escenarios internos y externos son infinitamente más ricos en variedad, como lo son los valores, percepciones, presiones cruzadas, información y pautas político-culturales que inciden en los encargados de tomar decisiones. En una crisis en mayor escala y más prolongada, el factor tiempo puede permitir que entren a jugar diversos mecanismos sutiles de ajuste que nunca pueden funcionar en un experimento breve.

No puede negarse, sin embargo, que existe alguna relación entre la tensión y la eficacia para solucionar problemas. Dean G. Pruitt, sintetizando los hallazgos de varios autores en la materia, llega a la conclusión de que la relación es probablemente curvilínea, pues alguna tensión es necesaria para motivar la actividad, pero demasiada tensión produce una reducción en la eficacia.[112] Las crisis inevitablemente traen en su inicio una perspectiva de previsión reducida, una dificultad para pensar hacia adelante y calcular las consecuencias y una tendencia a elegir para su consideración una gama estrecha de alternativas: las que les surgen más rápidamente a

los encargados de tomar decisiones.[113] Naturalmente, si hubiera más tiempo disponible, podría evaluarse un espectro de opciones más amplio, pero el carácter precioso del tiempo es propio de la definición de la crisis. La planificación de la contingencia puede ayudar, pero la crisis que viene es invariablemente en cierto sentido diferente, al menos en sus detalles, de la crisis que se anticipó abstractamente en los planes de contingencia.

Holsti enumera otros efectos de la tensión descubiertos como consecuencia de investigaciones empíricas: un aumento del comportamiento azaroso, un aumento en la tasa de error, una regresión a modalidades más simples y más primitivas de respuesta, rigidez en la resolución de problemas, un foco de atención disminuido y una reducción en la tolerancia de la ambigüedad.[114] Señala que "el uso habitual durante las crisis de técnicas tales como ultimatums y amenazas con fechas tope incluidas, es probable que aumente la tensión bajo la cual debe operar el recipiendario" porque elevan la importancia del elemento tiempo y aumentan el peligro de fijación en el enfoque simple y familiar al margen de su efectividad en la situación actual.[115] Otros analistas han descubierto que las comunicaciones diplomáticas transmitidas durante las crisis internacionales que fueron arregladas pacíficamente (Marruecos, 1911; Berlín, 1948; Cuba, 1962) se caracterizaron por una mayor flexibilidad y sutileza de distinciones, tanto como por una búsqueda y uso más amplio de las informaciones, de lo que fueron las comunicaciones durante las crisis que llevaron a la guerra en 1914 y 1950.[116] Finalmente, en relación con la variable tiempo, debería señalarse que si las crisis internacionales del pasado a menudo estuvieron caracterizadas por información insuficiente, en las últimas décadas las condiciones tecnológicas, combinadas con el deseo de los burócratas de generar y transmitir vastas cantidades de información durante las crisis, crean el peligro opuesto de "sobrecargar" los circuitos del sistema de toma de decisiones.

Otros especialistas en los últimos años han intentado desarrollar, como medida del comportamiento en la toma de decisiones de crisis, lo que se llama análisis de la tensión en la voz.[117] Dicho trabajo representa un análisis de niveles de tensión derivados de las declaraciones públicas de los presidentes norteamericanos, desde Kennedy hasta Nixon, durante las crisis internacionales de sus respectivas administraciones. Los autores sugieren que gran parte del comportamiento de crisis consiste en comunicaciones entre encargados de tomar decisiones opuestos en el más alto nivel. Las declaraciones de tales líderes, aun aquellas dirigidas primordialmente a su propio público o al mundo exterior, contienen símbolos y matices que comunican mensajes a su contraparte y les dan datos a los analistas especializados. La psicolingüística suministra el sustrato para investigar la base cognitiva del comportamiento lingüístico y, así, para esfuerzos para desarrollar una medida de la tensión de los encargados de tomar decisiones en condiciones de crisis, por referencia a cambios en los patrones de discurso. La tensión se define como el "afecto negativo, la ansiedad, el temor y/o el cambio biopsicológico que se desarrolla en la medida en que la respuesta interna de un individuo a una carga externa puesta sobre él por una crisis internacional (agente patogénico-tensionador) sea percibida como una severa amenaza para uno o más valores del encargado de tomar

decisiones políticas".[118] Examinando múltiples documentos tales como los discursos y las conferencias de prensa desde la crisis de Berlín de 1965 a la de la República Dominicana de 1965 y la de Camboya de 1970, fue posible, sugieren los autores, delimitar niveles de tensión por parte del Presidente en cada crisis que se desarrolló. Si bien piden mayor desarrollo adicional en la investigación para avanzar en el análisis de la tensión en la voz, concluyen que las declaraciones preparadas manifestaban los niveles de tensión más elevados. Supuestamente esto indica que, en momentos de mayor intensidad de la crisis y tensión, los encargados de tomar decisiones son más proclives que en otros momentos a recurrir a materiales preparados más que extemporáneos.

Por último, pero no por ello de menor importancia, el estudio de la crisis y otros comportamientos de la toma de decisiones a través de la utilización de la psicofisiología política se considera como una subárea de la biopolítica, ella misma consistente en el uso de indicadores biológicos en el análisis del comportamiento político. En qué medida, se preguntan, las condiciones físico-psicológicas de los encargados de tomar decisiones contribuyen a, o conspiran contra, su capacidad de manejar crisis o configurar de otra forma sus características de comportamiento. Según Thomas Wiegele, una "comprensión verdaderamente profunda de la naturaleza humana, en última instancia, debe incluir tanto consideraciones biológicas como no biológicas".[119] El nivel hasta el cual los avances en la investigación en ciencias sociales y en especial el estudio de la toma de decisiones avanzará por la investigación centrada en la biopolítica, queda por verse.

Los grupos que toman las decisiones más cruciales en los casos de seguridad nacional, por lo general son limitados en tamaño, quizás entre 12 y 20 personas. Irving Janis ha analizado lo que llama "pensamiento grupal" y ha descripto sus características. Los miembros de un pequeño grupo de encargados de tomar decisiones a menudo comparten la ilusión de invulnerabilidad que puede alentarlos a correr riesgos extremos. Su confianza en sí mismos los reasegura mutuamente, a tal punto que pueden descartar advertencias o información que va en contra de sus propios presupuestos. A menudo tienen una visión estereotipada y simplificada del enemigo y una creencia no cuestionada en su propia moralidad natural. Son rápidos en censurar y sacar de circulación puntos de vista que no se adecuan a la evaluación y los juicios dominantes del grupo y toman el silencio de la disensión o a los miembros dubitativos como indicación de que existe una unanimidad virtual en el pensamiento del grupo.[120] No se debería dar por sentado que el "pensamiento grupal" es necesariamente malo. El elemento dominante dentro del grupo bien puede ser correcto en su evaluación de la situación y en su enfoque del curso adecuado que debe seguirse. Más aún, la tendencia de un grupo a imponer una visión dominante en todos sus miembros —un fenómeno social natural— puede producir consecuencias más adversas en una sociedad ideológicamente monolítica que en una democrática, y también consecuencias más adversas en los escalones burocráticos más bajos, donde los individuos son menos independientes y abiertos, que en los niveles más altos, donde las personalidades más poderosas por lo general están presentes para manifestar su pensamiento.

Conclusiones

El campo de la toma de decisiones es amplio y no pretendemos cubrirlo en su totalidad. El proceso de toma de decisiones es una función de muchos factores diferentes vinculados con el comportamiento de los individuos y de grandes estructuras organizativas. El papel de la TD está configurado tanto por el sistema como por la interpretación de él por parte del individuo, y la influencia de la personalidad en comparación con la ideología social variará notablemente de un sistema al otro. Los estados democráticos y totalitarios hacen su política exterior de formas muy diversas. La mayoría de las teorías de la toma de decisiones desarrollada en Estados Unidos se ha centrado, lo cual es bastante comprensible, en la experiencia política norteamericana, en el papel de la opinión pública, el estado de las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso, la naturaleza de la competencia burocrática en la batalla anual del presupuesto en Washington y así sucesivamente. Hay una tendencia inevitable de parte de los especialistas en ciencias sociales, a menos que se cuiden de ella, a universalizar a partir de lo particular y a suponer que al menos ciertos aspectos de un fenómeno estudiado en un contexto cultural-político pueden recibir, *mutatis mutandi*, una aplicación más generalizada. Así, está el peligro de que cuando los norteamericanos piensan sobre conceptos tan básicos como la racionalidad en la toma de decisiones o la competencia burocrática por recursos escasos, o los procesos de acción-reacción en las "carreras" armamentistas prolongadas, o en las crisis agudas, las lecciones tomadas de una observación del comportamiento de los encargados de tomar decisiones norteamericanos pueden llevarse rápidamente al comportamiento de los encargados de tomar decisiones en entornos ampliamente diferentes: Moscú, Pekín, Tokio, Nueva Delhi o El Cairo.

Debemos admitir que no sabemos demasiado acerca de la toma de decisiones en política exterior en las capitales no occidentales, especialmente aquellas muy alejadas de cualquier experiencia democrática constitucional. Aun entre los estados democráticos occidentales con los cuales los especialistas en ciencia política norteamericana por lo general están más familiarizados —Gran Bretaña, Francia, Italia y la República Federal de Alemania— existen considerables diferencias en la organización de los gobiernos para la conducción de los asuntos exteriores, tanto como en la forma en que las elites prototípicamente conciben sus intereses nacionales. Las dificultades de extrapolar de la experiencia norteamericana a los procesos extranjeros de toma de decisiones se vuelven todavía más pronunciadas cuando estamos manejándonos con gobiernos y países que son muy diferentes política, ideológica, socioeconómica y culturalmente de los de Occidente. En las dos últimas décadas, se han hecho significativos avances en el estudio comparado del liderazgo, la burocracia, las orientaciones de valores de las elites y la toma de decisiones en los países comunistas o socialistas.[121] De forma más específica, el estudioso debe conocer el estudio comparado de la toma de decisiones en política exterior de las sociedades occidentales, las comunistas y las sociedades en desarrollo del Tercer

Mundo.[122] El campo de la política exterior comparada es diferente del de la teoría de las relaciones internacionales y especialmente de las teorías de la toma de decisiones en el sistema internacional, pero la primera tiene mucho que contribuir a la segunda a través de datos concretos y quizás de reflexiones que lleven a enfoques teóricos nuevos y útiles.

NOTAS AL CAPÍTULO 11

1 Ver Paul Wasserman y Fred S. Silander: *Decision-Making: An Annotated Bibliography* (Ithaca, N. Y., Graduate School of Business and Public Administration, Cornell University, 1958).

2 "Decision Making as an Approach to the Study of International Politics" en Richard C. Snyder, H. W. Bruck y Burton Sapin, comps.: *Foreign Policy Decision-Making* (Nueva York, The Free Press, 1963), p. 65; ver también pp. 85-86.

3 Ibídem, p. 65. Ver también Robert Jervis: *Perception and Misperception in Interantional Politics* (Princeton, Princeton University Press, 1976).

4 Joseph Frankel: *The Making of Foreign Policy: An Analysis of Decision-Making* (Nueva York, Oxford University Press, 1963), p. 4.

5 Michael Brecher: *The Foreign Policy System of Israel: Setting, Images, Process* (New Haven, Yale University Press, 1972), p. 4. Para una discusión completa del entorno objetivo y la percepción de los encargados de tomar decisiones, ver Hyam Gold: "Foreign Policy Decision-Making and the Environment: The Claims of Snyder, Brecher and the Sprouts", *International Studies Quarterly*, 22 (diciembre de 1978), pp. 569-586.

6 Los estudiosos de la toma de decisiones han sugerido varias formas diferentes de analizar el fenómeno. Harold Lasswell, por ejemplo, presenta siete estadios funcionales: información, recomendación, prescripción, invocación, aplicación, evaluación y terminación. *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis* (College Park, University of Maryland Press, 1956). Ver también James A. Robinson y R. Roger Majak: "The Theory of Decision-Making", en James C. Charlesworth, comp.: *Contemporary Political Analysis* (Nueva York, The Free Press, 1967), pp. 178-181, incluidas referencias bibliográficas; John P. Lovell: *Foreign Policy in Perspective: Strategy, Adaptation, Decision Making* (Nueva York, Holt, Rinehart and Winston, 1970), especialmente pp. 205-261. Michael Brecher hace de la imagen de la elite un factor decisivo de un sistema de política exterior. Op. cit., p. 11.

7 David Braybrooke y Charles E. Lindblom: *A Strategy of Decision* (Nueva York, The Free Press, 1963), p. 40.

8 Max Weber: *Economy and Society: An Outcome of Interpretative Analogy*. Edición de Guenther Roth y Claus Wittich, vol. 2 (Berkeley, University of California Press, 1978), p. 1393.

9 Morton H. Halperin con la ayuda de Priscilla Clapp y Arnold Kanter: *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (Washington, D.C., The Brookings Institution, 1974).

10 Ibídem, p. 321.

11 Francis Rourke: *Bureacracy and Foreign Policy* (Baltimore, Md., Johns Hopkins University Press, 1972), pp. 49-50.

12 Ibídem, p. 54.

13 Ibídem, p. 62-65.

14 Alexander L. George: "The Case for Multiple Advocacy in Making Foreign Policy", *American Political Science Review*, LXVI (septiembre de 1972), páginas 751-785.

15 Ibídem, p. 758. Ver también caps. 7 y 8 en la defensa de los grupos de interés y las elites en competencia en Brecher: op. cit.

16 Richard C. Snyder y otros: op. cit., p. 144.

17 David Easton: *The Political System* (Nueva York, Knopf, 1953), p. 129.

18 Paul Diesing les atribuye una racionalidad distintiva a las decisiones eco-

nómicas, sociales, técnicas, legales y políticas. *Reason in Society: Five Tipes of Decisions and Their Social Conditions* (Urbana, University of Illinois Press, 1962). Otros también, incluido R. C. Wood y William L. C. Wheaton, han advertido contra la extrapolación del comportamiento privado al comportamiento de decisión pública. Cf. Robinson y Majak en Charleworth, comp.: op. cit., páginas 177-178. Por otra parte, se considera que Anthony Downs equipara la toma de decisiones privada con la pública. Ibídem, p. 178. Pero aun él diferencia agudamente la toma de decisiones individual y organizativa. Ver *Inside Bureaucracy*, un estudio de investigación de la RAND Corporation (Boston, Little, Brown, 1967), pp. 178-179.

[19] Ver, por ejemplo, Marshall Dimock: *A Philosophy of Administration* (Nueva York, Harper & Row, 1958), p. 140; J. David Singer: "Inter-Nation Influence: A Formal Model", *American Political Science Review*, LXII (junio de 1963), p. 424; Bruce M. Russett: "The Calculus of Deterrence", *Journal of Conflict Resolution*, VII (junio de 1963), pp. 97-109.

[20] Richard Snyder y otros: op. cit., p. 176. Snyder subraya que la explicación de la motivación de la TD implica un concepto de asociación múltiple del individuo en una cultura y una sociedad, en grupos sociales como la profesión y la clase, en la estructura institucional política total y en la unidad de decisión. Ibídem, p. 172.

[21] Snyder ha aceptado antes la noción de "llevar al máximo la utilidad esperada". Ver su "Game Theory and the Analysis of Political Behavior", en *Research Frontiers an Government* (Washington, D.C., The Brookings Institution, 1955), pp. 73-74.

[22] J. David Singer: op. cit., pp. 428-430.

[23] Martin Patchen: "Decision Theory in the Study of National Action", *Journal of Conflict Resolution*, LVII (junio de 1963), pp. 165-169.

[24] Sydney Verba: "Assumptions of Rationality and Nonrationality in Models of the International System", en James N. Roseanu, comp.: *International Politics and Foreign Policy*, ed. rev. (Nueva York, The Free Press, 1969), p. 231.

[25] David Braybrooke y Charles Lindblom: op. cit., cap. 4.

[26] Ver Herbert A. Simon: *Administration Behavior* (Nueva York, Macmillan, 1958); "A Behavioral Model of Rational Choice", *Quarterly Journal of Economics*, LXIX (febrero de 1955), pp. 99-118 y "A Behavioral Model of Rational Choice", en Simon, comp.: *Models of Man: Social and Rational* (Nueva York, Wiley, 1957), pp. 241-260. Ver también William D. Coplin: *Introduction to International Politics: A Theoretical Overview* (Chicago, Markham, 1971), pp. 32-37.

[27] David Braybrooke y Charles Lindblom: op. cit., pp. 71-79 y cap. 5.

[28] James Robinson y Roger Majak: op. cit., pp. 180-183.

[29] Ibídem, p. 182. Las referencias son a Arthur F. Bentley: *The Process of Government* (Chicago, University of Chicago Press, 1908); David B. Truman: *The Governmental Process* (Chicago, University of Chicago Press, 1951), y William H. Riker: *The Theory of Political Coalitions* (New Haven, Yale Universitq Press, 1962).

[30] James Robinson y Roger Majak: op. cit., pp. 182-184.

[31] Graham T. Allison: *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston, Little, Brown, 1971), pp. 4-5, 10-11. Hay traducción al castellano, GEL, Buenos Aires, 1989.

[32] Ibídem, pp. 13-18.

[33] Ibídem, pp. 29-30.

[34] Ibídem, p. 5.

[35] Ibídem, p. 67.

[36] Ibídem, p. 68. Para más de esto, ver la sección: "The Cybernetic Theory of Decision".

[37] Ibídem, pp. 71-72.

[38] Ibídem, p. 77.

[39] Ibídem, pp. 144-145. Ver también Graham T. Allison y Morton H. Halperin: "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications", *World Politics*, XXIV (suplemento de primavera de 1972), pp. 40-79.

[40] Miriam Steiner: "The Elusive Essence of Decision", *International Studies Quarterly*, 21 (junio de 1977), p. 419.

[41] Ibídem.

[42] Glenn H. Snyder y Paul Diesing: *Conflict Among Nations: Bargaining, Decision-Making and System Structure in International Crises* (Princeton, Princeton University Press, 1977).

[43] Ibídem, p. 355.

[44] Ibídem, pp. 355-356. Los autores no encuentran que las actitudes de los principales encargados de tomar decisiones estén significativamente determinadas por el papel burocrático. "Así el aspecto más distintivo de la 'política burocrática' de Allison-Halperin no sobrevive a nuestro análisis" (nota de p. 408).

[45] Ibídem, pp. 333-335.

[46] Ibídem, pp. 337-338.

[47] Ibídem, pp. 338-339.

[48] John D. Steinbruner: *The Cybernetic Theory of Decision: New Dimensions of Political Analysis* (Princeton, Princeton University Press, 1974), cap. 1.

[49] Ibídem, p. 47.

[50] Ibídem, pp. 48-67. Steinbruner reconoce que algunas de sus propias críticas al paradigma analítico han sido anticipadas en el modelo "satisfactorio" de Herbert Simon, pero en su opinión Simon no ha ido lo suficientemente lejos. Ibídem, p. 63.

[51] Ibídem, p. 68.

[52] Ibídem, p. 69.

[53] Ibídem, p. 72. La referencia es a Richard M. Cyert y James C. March: *A Behavioral Theory of the Firm* (Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1963), cap. 6. Debería señalarse que Steinbruner incorpora al paradigma cibernético el trabajo de Charles Lindblom (especialmente su "gradualismo") y el Modelo de Proceso Organizativo de Graham Allison (ver pp. 77 y 80). Coincide plenamente con aquellos que sostienen que las rutinas organizativas, una vez establecidas, son muy difíciles de alterar.

[54] John Steinbruner: op. cit., p. 92. Cf. también Robert Jervis: *Perception and Misperception and International Politics*, cap. 4.

[55] Ibídem, cap. 4. Según Snyder y Diesing, el "pensador teórico" de Steinbruner es equivalente a su "negociador irracional". *Conflict Among Nations*, página 337.

[56] Estos asuntos están completamente cubiertos en Steinbruner: op. cit., caps. 6 al 9.

[57] Ibídem, p. 70. Ver también cap. 10, especialmente p. 329.

[58] Ibídem, pp. 320-321.

[59] Charles F. Hermann y Linda P. Brady: "Alternative Models of International Crisis Behavior" en Charles F. Hermann, comp.: *International Crisis: Insights from Behavioral Research* (Nueva York, The Free Press, 1972), pp. 281, 304-320.

[60] Ver, por ejemplo, Ole R. Holsti: "The 1914 Case", *American Political Science Review*, LIX (junio de 1965), pp. 365-378; Ole R. Holsti, Robert C. North y Richard A. Brody: "Perception and Action in the 1914 Crisis", en J. David Singer, comp.: *Quantitative International Politics* (Nueva York, Free Press, 1968); Glenn D. Paige: *The Korean Decision*, 24-30 de junio de 1950 (Nueva York, The Free Press, 1958); Erskine B. Childer: *The Road to Suez* (Londres, MacGibbon and Kee, 1962); Charles A. McClelland: "Access to Berlin: The Quantity and Variety of Events, 1948-1963" en Singer, comp.: op. cit., pp. 159-186 y "Decisional Opportunity and Political Controversy: The Quemoy Case", *Journal of Conflict Resolution*, VI (septiembre de 1962), pp. 201-213; Graham T. Allison: *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston, Little, Brown, 1971), y Herbert S. Dinerstein: *The Making of a Missile Crisis* (Baltimore, Md., Johns Hopkins Press, 1976); Michael Brecher con Bejamin Geist: *Decisions in Crisis: Israel 1967 and 1973* (Berkeley y Los Angeles, University of California Press, 1984); Richard G. Head, Frisco W. Short y Robert C. McFarlane: *Crisis Resolution: Presidential Decision-Making in the Mayaguez and Korean Confrontations* (Boulder, Colo., Westview Press, 1978); Thomas M. Cynkin: *Soviet and American Signaling in the Polish Crisis* (Londres, Macmillan, 1988).

[61] Ver, por ejemplo, Oran R. Young: *The Intermediaries: Third Parties in International Crisis* (Princeton, Princeton University Press, 1967); Oran R. Young: *The Politics of Force: Bargaining During International Crises* (Princeton, Princeton University Press, 1968); Mark W. Zacker: *International Conflicts and Collective Security*, 1946-1977 (Nueva York, Praeger, 1979).

[62] Glenn D. Paige: op. cit., p. 10.

[63] Glenn D. Paige: op. cit., pp. 276-279.

[64] Ole R. Holsti y otros: op. cit., pp. 123-158. Ole R. Holsti luego discutió los límites de validez de confiar en los datos financieros como indicadores de tensiones internacionales y concluyó que tales datos constituyen sólo un control parcial e indirecto sobre la validez de los datos de contenido de otras fuentes tales como documentos diplomáticos. Ver la sección "Perceptions oh Hostility and Financial Indices in a Crisis" en cap. 3 de *Crisis, Escalation, War* (Montreal, McGill-Queens University Press, 1972), pp. 51-70.

[65] Ibídem, p. 46. El fenómeno descripto aquí es similar al continuum de hostilidad-amistad y a los coeficientes de reacción inestable estudiados por Lewis F. Richardson en su investigación de las carreras armamentistas de 1908-1914 y 1929-1939. Ver *Arms and Insecurity* (Pittsburgh, Pa., Boxwood, 1960) y *Statistics of Deadly Quarrels* (Chicago, Quedrangle Books, 1960), discutido en el Capítulo 8.

[66] Ole Holsti y otros: op. cit., p. 152.

[67] Ibídem, p. 157.

[68] Ole R. Holsti, Richard A. Brody y Robert C. North: "Measuring Effect and Action in the International Reaction Models: Empirical Materials from the 1962 Cuban Crisis", *Journal of Peace Research*, I (1964), p. 174. Ver también Eliot A. Cohen: "Why We Should Stop Studying the Cuban Missile Crisis", *National Interest*, 2 (1986), pp. 3-13; Richard Ned Lebow: "The Cuban Missile Crisis: Reading the Lessons Correctly", *Political Science Quarterly*, 98 (1983), pp. 431-458.

[69] Ibídem.

[70] Ibídem, p. 158. Ver también Ole R. Holsti: "Time, Alternatives and Communications: The 1914 and Cuban Missile Crisis", en Hermann, comp.: op. cit., pp. 58-80.

[71] Graham T. Allison: op. cit., p. 245.

[72] Ibídem, pp. 40-56. Albert y Roberta Wohlstetter suministraron el argumento militar para la hipótesis de "rectificar el equilibrio nuclear" en *Controlling the Risks in Cuba*, Adelphi Papers Nº 17 (Londres, Institute for Strategic Studies, abril de 1965).

[73] Graham T. Allison: op. cit., pp. 58-62.

[74] Ibídem, pp. 62-66.

[75] Ibídem, pp. 102-106.

[76] Ibídem, pp. 106-108.

[77] Ibídem, pp. 109-113.

[78] Ibídem, pp. 113-117.

[79] Ibídem, pp. 117-126.

[80] Ibídem, pp. 187-210.

[81] Ibídem, p. 210.

[82] Ibídem, p. 228.

[83] Ver ibídem, pp. 220-30, 248-249.

[84] Ibídem, p. 249.

[85] James A. Robinson: "An Appraisal of Concepts and Theories", en Charles F. Hermann, comp.: op. cit., p. 27.

[86] Además del libro de Graham T. Allison sobre la Crisis Cubana de los Misiles, otras contribuciones importantes al tema incluyen: Charles F. Hermann, comp.: op. cit.; Ole R. Holsti: *Crisis, Escalation, War*, y el número de marzo de 1977 de *International Studies Quarterly*. Ver también Thomas J. Prince: "Constraints on Foreign Policy Decision-Making", ibídem, 22 (septiembre de 1978), pp. 357-367 y Michael Brecher: "State Behavior in International Crisis", *Journal of Conflict Resolution*, 23 (septiembre de 1979), pp. 446-480.

[87] Michael P. Sullivan: *International Relations: Theories and Evidence* (Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1976), p. 82.

[88] Charles A. McClelland: "Crisis and Threat in the International Setting: Some Relational Concepts", memorándum no publicado citado en Michael Brecher: "Toward a Theory of International Crisis Behavior", *International Studies Quarterly*, 21 (marzo de 1977), pp. 39-40.

[89] Charles F. Hermann: "International Crisis as a Situational Variable" en James N. Roseanu, comp.: op. cit., p. 414.

[90] Gilbert R. Winham, comp.: *New Issues in International Crisis Management* (Boulder, Colo., y Londres, Westview Press, 1988), p. 5.

[91] Glenn H. Snyder y Paul Diesing: op. cit., p. 7.

[92] Ibídem, p. 4.

[93] Ibídem, p. 455. Si bien las crisis son peligrosas, se las ve como más funcionales que disfuncionales.

[94] Oran R. Young: *The Intermediaries: Third Parties in International Crises,* página 10.

[95] Richard Ned Lebow: *Between Peace and War: The Nature of International Crisis* (Baltimore y Londres, Johns Hopkins Press, 1981), pp. 9-12.

[96] Glenn H. Snyder: "Crisis Bargaining", en Charles F. Hermann, comp.: op. cit., p. 217.

[97] Ibídem.

[98] Ibídem, pp. 419-445.

[99] Ibídem, pp. 450-453.

[100] Richard Ned Lebow: *Between Peace and War: The Nature of International Crisis* (Nueva York, The Free Press, 1981), p. 275.

[101] Michael Brecher, Jonathan Wilkenfeld y Sheila Moser: *Crises in the Twentieth Century: Handbook of International Crisis,* vol. I (Oxford, Pergamon Press, 1988), p. 1.

[102] Ibídem, vol. 2, pp. 171-201.

[103] Ole R. Holsti: *Crisis, Escalation, War,* p. 10. Ver también la referencia en el Capítulo 7 al trabajo de Thomas C. Wiegele sobre factores biológicos en la toma de decisiones de la crisis. Ibídem, p. 266. Ver también de Wiegele "The Psychophysiology of Elite Stress in Five International Crisis", *International Studies Quarterly,* 22 (diciembre de 1978), pp. 467-512.

[104] Ver Kurt Back: "Decisions under Uncertainty", *American Behavioral Scientist,* IV (febrero de 1961), pp. 14-19.

[105] Ver Wilbert S. Ray: "Mild Stress and Problem Solving", *American Journal of Psychology,* LXXVIII (1965), pp. 227-234.

[106] Lebow: op. cit., p. 335.

[107] Ibídem, p. 223.

[108] Ibídem,p. 225.

[109] Herman Kahn: *On Escalation: Metaphors and Scenarios* (Nueva York, Praeger, 1965), p. 38.

[110] John T. Lanzetta: "Group Behavior Under Stress", *Human Relations,* VIII (1955); reimpreso en J. David Singer, comp.: *Human Behavior and International Politics: Contributions from the Social-Psychological Sciences* (Chicago, Rand McNally, 1965), pp. 216-217.

[111] Robert L. Hamblin: "Group Integration During a Crisis", *Human Relations,* XI (1958), en J. David Singer, comp.: op. cit., pp. 226-228.

[112] Dean G. Pruitt: "Definition of the Situation as a Determinant of International Action", en Herbert C. Kelman, comp.: *International Behavior: A Social-Psychological Analysis* (Nueva York, Holt, Rinehart and Winston, 1965), p. 395.

[113] Ver ibídem, p. 396, donde Pruitt se refiere al trabajo de M. J. Driver y Charles E. Osgood.

[114] Ole R. Holsti: *Crisis, Escalation, War,* p. 13.

[115] Ibídem, pp. 14-15.

[116] Peter Suedfeld y Philip Tetlock: "Integrative Complexity of Communications in International Crises", *Journal of Conflict Resolution,* XXI (marzo de 1977), pp. 169-174.

[117] Thomas C. Wiegele, Gordon Hilton, Kent Layne Oots y Susan S. Kiesell:

Leaders Under Stress: A Psychophysiological Analysis of International Crisis (Durham, N. C., Duke University Press, 1985).

[118] Ibídem, pp. 26-27.

[119] Thomas C. Wiegele: "Is a Revolution Brewing in the Social Sciences?" en Thomas C. Wiegele, comp.: *Biology and the Social Sciences: An Emerging Revolution* (Boulder, Colo., Westview Press, 1982), p. 6. Ver también Thomas C. Wiegele: *Biopolitcs: Search for a More Human Political Science* (Boulder, Colo., Westview Press, 1979); Thomas C. Wiegele: "Behavioral Medicine and Bureaucratic Processes: Research Foci and Issue Areas", en Elliott White y Joseph Losco: *Biology and Bureaucracy: Public Administration and Public Policy from the Perspective of Genetic and Neurobiological Theory* (Lanham, Md., University Press of America, 1986), pp. 503-525.

[120] Irving Janis: *Victims of Groupthink* (Boston, Houghton Mifflin, 1972), pp. 197-198.

[121] Ver R. Barry Farrel, comp.: *Political Leadership in Eastern Europe and the Soviet Union* (Chicago, Aldine, 1970); Alvin Z. Rubinstein, Carl Beck y otros: *Comparative Communist Political Leadership* (Nueva York, McKay, 1973); Vernon V. Aspaturian: "Moscow's Options in a Changing World", en Gary K. Bertsch y Thomas W. Ganschow, comps.: *Comparative Communism* (San Francisco, Freeman, 1976), pp. 369-393.

[122] Ver David Wilkinson: *Comparative Foreign Relations* (Encino, California, Cickenson, 1969); James N. Rosenau: "Foreign Policy and Adaptive Behavior", *Comparative Politics*, II (abril de 1970), pp. 365-387; Roy C. Macridis, comp.: *Foreign Policy in World Politics*, 7ª edición (Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1974); James N. Rosenau y otros: *World Politics* (Nueva York, The Free Press, 1975).